



Industry
Canada

Industrie
Canada

**Audit of the Contracting Function
Informatics Services Branch
Canadian Intellectual Property Office (CIPO)
As of January 6, 2000**

*Industry Canada - Canadian Intellectual Property Office
Audit of the Contracting Function at the Informatics Services Branch*

TABLE OF CONTENTS

	Page
EXECUTIVE SUMMARY	i
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 STAGE 1 - NEED DEFINITION AND SCREENING	2
3.0 STAGE 2 - TENDERING	4
4.0 STAGE 3 - CONTRACT DELIVERY	9

Appendices

Appendix I - Listing of sample contracts

Appendix II - Listing of interviewees

Appendix III - Audit criteria

Appendix IV - Management Response

Appendix V - Action Plan Checklist - Management Response

Executive Summary

Background

The Audit and Evaluation Branch (AEB) was asked by the Canadian Intellectual Property Office (CIPO), through the Assistant Deputy Minister, Operations Sector, to include an audit of the contracting function of the Informatics Services Branch (ISB) as part of the 1999-2000 AEB Plan. The objectives of the audit were to determine whether the :

- tendering process used in the award of ISB contracts was in compliance with the contracting policy and regulations of the Treasury Board Secretariat; and
- ISB contracting function is being managed economically, efficiently and effectively in a manner that promotes the achievement of best value and the attainment of ISB's strategic management objectives.

The scope of the audit included a sample of six contracts covering the 1997/98 and 1998/99 fiscal years. The sample mix included the following types of contracts: two non-competitive, two competitive through CIPO, and two competitive through PWGSC. The audit focused on the following three stages of the contracting life-cycle: needs definition and screening, tendering and contract delivery. Audit findings relating to each of the stages are described below.

Risk Management Workshop

Overall, the findings leading to the recommendations of this audit confirm the risks and controls identified in the action plan that was produced during the Risk Management Workshop - May, 1999, relating to the two information technology (IT) management objectives developed at the workshop. These objectives are as follows:

- management of IT will be based upon and aligned to CIPO's business and financial objectives; and
- maintenance of existing and investment in new IT will support the attainment of CIPO's strategic objectives and delivery of world class intellectual property (IP) services.

Overall Assessment

The tendering processes associated with the six sample ISB contracts examined were, in general, in compliance with the contracting policy and regulations of the Treasury Board Secretariat. ISB Management strives towards awarding and managing its contracts in a cost-effective manner in the pursuit of achieving best value. The quality of the contract file documentation does not, however, consistently demonstrate achievement of these objectives.

Stage 1 - Need definition and screening

This stage focuses on defining the program need and screening out requests for goods and services that are unacceptable, unduly expensive, or unnecessary, so that ISB buys, with integrity, only what it needs.

Finding (refer to section 2.1)

- The need associated with the six sample contracts examined was appropriately vetted by ISB Management while establishing its priorities for the 1997-98 and 1998-99 fiscal-years. The preparation of the 1997-98 and 1998-99 Long-Term Capital Plans also enabled the CIPO Executive Committee to exercise a review and challenge function.
- A vision of information technology (IT) management was documented by ISB in a Long-Range Strategic Informatics Plan (LRSIP) in May 1998. The LRSIP has not been formally approved by the CIPO Executive Committee nor has it been revised to reflect the organization's forecasted financial situation. Decisions were, therefore, made during the 1999-2000 Business Planning exercise to reduce operational, maintenance and capital budgets without the benefit of an approved and up-to-date long-term vision of IT management. This did not provide the best forum for screening IT project proposals.

Recommendation #1

We recommend that the Chief, Operating Officer (COO) ensures that the:

- LRSIP is updated to reflect the corporate strategic vision, its current fiscal realities and stakeholders' interests;
- existing LRSIP resourcing strategy, consisting of a mix of full-time equivalents and contracted resources, is updated;
- CIPO Executive Committee approves the revised LRSIP and its associated resourcing strategy; and,
- approved LRSIP is used as a basis for screening and approving IT project proposals as part of the business planning process and used throughout the fiscal year, along with the long-term capital plan, for screening and approving IT projects.

Finding (refer to section 2.2)

While some progress has been made during the past six months, a documented framework to effectively integrate CIPO's financial, business and IT planning efforts remains absent. Senior management's expectations should be clearly articulated as to the: activities to complete, key milestones to achieve, outputs to produce, description of roles and responsibilities of participants, composition and mandate of committee(s) structures for stakeholder representation and criteria for evaluating, prioritizing and approving IT project proposals.

Recommendation #2

We recommend that the COO ensures that the planning efforts of ISB, product line managers and the Planning, Finance and Administration (PFA) Branch are better integrated by documenting a financial, business and IT planning process, educating stakeholders, and monitoring closely its application. The defined process should be based on the input from all stakeholders to promote its "buy-in".

Stage 2 - Tendering

This stage focuses on the extent tendering practices are open, fair and promote the achievement of best value.

Findings (refer to sections 3.1 & 3.2) - Competitive contracts through CIPO and PWGSC

- Overall the request for proposals (RFPs) issued for competitively tendered requirements were of high quality. The mandatory and rated criteria were well described as was the basis of their evaluation. Evaluation 'guides' were prepared with discipline to encourage a consistent assessment of the proposals by the individual members of the evaluation team.
- The quality of the contract files could be improved. The evaluation of proposals by individual members could not always be located. When on file, the basis of the points assigned to the rated criteria was not always evident. Negotiations in situations when only one valid bid was received was short on documentation. The outcome of the review of both the RFP and the draft contract conducted by the Finance Procurement Officer and the ISB Chief, Budget and Financial Management generally did not make its way to the contract file.
- There is some confusion as to the respective role, responsibilities and authorities of CIPO Finance and ISB personnel vis-à-vis the contracting process. In addition, ISB Responsibility Centre (RC) Managers have been delegated full contracting authority since there is no progressive dollar threshold of authorities. As a result, this limits the number of projects where the ISB Director and Deputy Directors formally review and challenge contracting decisions made by staff. However, in an attempt to strengthen this process during nine of the past twenty-four months, the ISB Director highlighted that he was to approve all Branch expenditures.

Recommendation #3

We recommend that the COO, in consultation with all stakeholders, ensures that CIPO adopts a concise user friendly contracting guide, educate users and monitor closely its application. The guide should focus on defining the role, responsibilities and authorities of stakeholders, the minimum activities to perform, the outputs to produce and the documentation to retain. The Contracting for Services Bulletin (POL 005), issued by the Comptrollers Branch on December 8, 1999, should be consulted and tailored, as necessary, to meet CIPO's needs.

Recommendation #4

We recommend that the COO re-examines, in consultation with ISB Management and PFA representatives, the authority levels delegated to Branch personnel and assess the extent they result in sufficient review, challenge and approval of contracting decisions at the ISB Director and Deputy Director levels while, at the same time, promoting efficiency in operations.

Finding (refer to section 3.3) - Non-competitive contracts

The non-competitive contracts examined were properly justified in accordance with the conditions specified in the Government Contract Regulations. Generally, their associated statement of work

(SOW) was well described. However, deliverables could benefit from a more detailed description. Contract files were not always complete. Evidence of the request for proposal (RFP), the company's response, the RC Manager's review of the proposal and of the negotiations undertaken was not consistently found on file.

Recommendations #5

We recommend that:

- ISB Management ensures that deliverables are more clearly described in a contract's Statement of Work in order to facilitate effective contract administration; and
- recommendation three above also applies to non-competitive contracts.

Stage 3 - Contract Delivery

This stage focuses on the extent to which contract administration practices ensure that the supplier delivers what was agreed, when it was agreed, and for the price agreed.

Finding (refer to section 4.1)

A contract administration framework (CAF) identifies planned activities to be performed to promote achieving best value during the delivery stage of the contract life-cycle. A CAF was in place for all sample contracts reviewed. Its degree of formality varied amongst the sample contracts reviewed. In one particular case, the CAF was documented and subject to review by ISB Management. This was a positive practice. The audit team noted that such a formal approach was not adopted on the largest contract subject to review (i.e. approximately \$225,000 in monthly expenditures). This is not to say that ISB officials are not effectively administering the contract. Rather, it is simply difficult to conclude on the appropriateness of the CAF given that it is not evident which specific activities were planned, at the inception of the contract, to be undertaken to assess the quality of each specific area of contractor performance.

Recommendations #6

We recommend that the COO:

- ensures that a CAF is formally documented by the ISB for all current and future significant contracts based on appropriate stakeholder consultations. The CAF should highlight whether there is a risk that particular aspects of performance, as defined in the contract, will not be subject to adequate quality control given current resources levels;
- ensures that the CAF is reviewed by the Information Technology (IT) Committee; and
- approves the CAF, based on the recommendation of the IT Committee, and receives periodic status reports as to its effectiveness.

Finding (refer to section 4.2)

Three contracts reviewed dealt with the maintenance and enhancements to the Techsource and Intrepid systems. The associated CAFs varied greatly. The CAF applied to contracts related to the

Intrepid system was much more detailed. Although there is no one way to administer a contract, the audit team did not expect to see such a wide variation in the respective CAFs given the similarity in the nature of the services provided. There is, therefore, likely some efficiency issues that deserve ISB Management's attention.

Recommendation #7

We recommend that the COO ensures that the CAFs associated with contract(s) for the maintenance and enhancements services related to the Techsource and Intrepid systems are reviewed for purposes of identifying best practices and potential efficiency improvements.

Finding (refer to section 4.3)

ISB Management has endeavored to develop a solid professional relationship with contracted resources to assist in achieving best value. ISB staff, however, have commented that decisions made by ISB Management, based on close consultation and input from the contracted resources, were not always transparent in their mind. This is not to say that the relationship established between ISB Management and its contracted resources is inappropriate. It has, however, adversely impacted the morale of a small number of ISB staff that the audit team interviewed.

Recommendation #8

We recommend that ISB Management become increasingly aware of the staff sensitivities surrounding relationships it fosters with contracted resources. Decisions should, to the maximum extent possible, be made and communicated in an open and transparent manner as a means of better managing staff sensitivities.

Finding (refer to section 4.4)

Contract amendments were in, general, properly justified and exercised within delegated authority levels. The quality of the documentation with respect to price support and the negotiations undertaken could be improved. Although certification of services rendered in accordance with Section 34 of the Financial Administration Act (FAA) was exercised by an individual with appropriate authority, the supporting detailed account verification was not consistently evident.

Recommendation #9

We recommend that the COO coordinates the development of:

- a concise user friendly contract administration guide, educate stakeholders and monitor closely its application. The focus of the guide should be similar to the one described under Recommendation 3 above; and
- a procedure to show that there is adequate evidence of the detailed account verification performed in support of the certification under Section 34 of the FAA.

1.0 INTRODUCTION

The Audit and Evaluation Branch (AEB) was asked by the Canadian Intellectual Property Office, through the Assistant Deputy Minister, Operations Sector, to include an audit of the contracting function of the Informatics Services Branch's (ISB) as part of the 1999-2000 AEB Plan.

The following section describes the audit background, scope, objective and approach.

1.1 Background

In May 1999, a risk assessment workshop was conducted at CIPO covering information technology (IT) management. There were approximately 12 stakeholders that had participated in the workshop. These included the Chief Executive Officer of CIPO, senior management of the ISB and staff from the product lines.

The objectives of the workshop were to establish key IT management objectives, risks and controls as well as produce an action plan to mitigate the potential and significant risks identified. This audit meets the requirement of one of the action steps identified to mitigate against an identified risk included in the action plan.

1.2 Audit Scope

The scope of the audit included a sample of six contracts covering the 1997/98 and 1998/99 fiscal years. The sample mix included two non-competitive contracts, two competitive through CIPO and two competitive through PWGSC. **Appendix I** provides summary information associated with the six sample contracts.

The audit focussed on the following three stages of the contracting life-cycle; needs definition and screening, tendering and contract delivery. Sections two, three and four report the findings and recommendations under each of the three stages of the contract cycle.

1.3 Audit Objectives

The objectives of the audit were to determine whether the :

- tendering process used in the award of ISB contracts was in compliance with the contracting policy and regulations of the Treasury Board Secretariat; and
- ISB contracting function is being managed economically, efficiently and effectively in a manner that promotes the achievement of best value and the attainment of ISB's strategic management objectives.

1.4 Audit Approach

The audit approach consisted of reviewing contract file documentation maintained by the Planning, Finance and Administration (PFA) and the Informatics Services Branches. Interviews were held with product line representatives and staff from the PFA and the Informatics Services Branches. **Appendix II** contains the names of the individuals interviewed.

To achieve the audit objectives, criteria were adopted from the Auditor General's December 1998 - Chapter 26 audit covering contracting for professional services and from relevant Treasury Board Guidelines. **Appendix III** describes the audit criteria that were used to assess ISB's practices for each stage of the contracting life-cycle.

2.0 STAGE 1 - NEED DEFINITION AND SCREENING

This stage focuses on defining the program need and screening out requests for goods and services that are unacceptable, unduly expensive, or unnecessary, so that ISB buys, with integrity, only what it needs.

2.1 Finding: The need associated with the six sample contracts was appropriately vetted by ISB Management. A review and challenge was also exercised by the CIPO Exec. CIPO's Long-Range Strategic Informatics Plan requires updating in order to provide a better basis for screening future IT project proposals.

Three priority areas were identified during the preparation of the 1998-99 Long-Term Capital Plan (LTCP). These areas were: connectedness, continuous service improvement and planning and performance reporting. The priorities were derived from "scans" conducted by departmental (i.e. Industry Canada) officials and CIPO corporate and branch staff. Annex 2 of the LTCP identified the linkage between CIPO's information technology (IT) initiatives/priorities, its corporate business objectives and Industry Canada's strategic objectives.

ISB Management prepared a "Priorities Scan" document for the 1997/98 and 1998/99 fiscal-years. The document identified branch pressures, opportunities, priorities, possible actions and considerations/constraints. A formal action plan was also prepared for each fiscal-year. The action plan identified IT project proposals required to address branch priorities. These projects would be funded both from operational and maintenance as well as capital monies. The audit team was able to link the six sample contracts to a project proposal included in the applicable action plan. This suggests that ISB Management appropriately screened the need for the project proposals as part of branch and corporate planning processes.

The LTCP for the 1997-98 and 1998-99 fiscal-years contained a list of approved IT project proposals under each of CIPO's strategic initiatives. The audit team was able to establish a reasonable link between the project proposals associated with the sample contracts reviewed, of a capital nature, and those contained in the LTCPs. This suggests that the need associated with the sample contracts was subjected to some degree of review and challenge by the CIPO Executive Committee (i.e. CIPO Exec.) as the LTCPs required the Committee's approval.

A Long-Range Strategic Informatics Plan (LRSIP) was prepared by ISB in May 1998. The LRSIP documented the vision for IT management within CIPO. It contained an assessment of the current state of IT management within the organization, identified organizational and program priorities, elaborated upon organizational strategies for managing IT resources, identified service improvements, dealt with planning and performance reporting issues and provided implementation plans.

ISB Management intended to seek the CIPO Executive Committee's approval of the LRSIP. This did not take place. ISB Management report that the organization was dealing with significant financial challenges at the time. These challenges consumed a large part of senior management's agenda. Management of these challenges saw the organization effect budget cuts and tighten expenditure controls in 1998/99 and 1999/2000.

The LRSIP and its associated resourcing strategy has not been updated to reflect the organization's forecasted fiscal situation. ISB Management is aware that the LRSIP needs to be revised. It also recognized that, as a result, it did not assist in screening IT project proposals and making budget decisions during the preparation of the 1999-2000 Business and Financial Plan.

In conclusion, there is a need for ISB Management to update the LRSIP to reflect the new fiscal realities. Effective consultations with stakeholders will be critical for this purpose along with some direction from CIPO Exec. as to the organization's priorities. ISB's current resourcing strategy will have to be reviewed to ensure its continued relevance. Formal approval of the revised LRSIP and its associated resourcing strategy will have to be obtained from the CIPO Exec.

Recommendation #1

We recommend that the Chief, Operating Officer (COO) ensures that the:

- LRSIP is updated to reflect the corporate strategic vision, its current fiscal realities and stakeholders' interests;
- existing LRSIP resourcing strategy, consisting of a mix of full-time equivalents and contracted resources, is updated;
- CIPO Executive Committee approves the revised LRSIP and its associated resourcing strategy; and,
- approved LRSIP is used as a basis for screening and approving IT project proposals as part of the business planning process and used throughout the fiscal year, along with the long-term capital plan, for screening and approving IT projects.

2.2 Finding: CIPO's financial, business and IT planning efforts need to be better integrated.

Aligning the management of IT with CIPO's business and financial goals was identified as an ISB objective during the May 1999 Risk Management Workshop. Achieving this objective required the effective integration of CIPO's financial, business and IT planning efforts. This was considered as a key risk factor.

Establishing a Finance, Planning and IT Committee was earmarked as "action step". Progress has been made in this regard. A document dated November 8, 1999 describes a proposed structure of CIPO Committees. Terms of reference for seven committees have been drafted. A CIPO planning schedule was also attached to this document. It provides a one page "snapshot" of the major planning activities to take place in each of the four quarters of the fiscal-year.

ISB has a documented planning framework. The framework calls for planning to take place at both strategic and operational levels. Planning inputs, actions and outputs have been identified along with a schedule for their occurrence.

While some progress has been made during the past six months, a documented framework to effectively integrate CIPO's financial, business and IT planning efforts remains absent. Senior management's expectations should be clearly articulated as to the: activities to complete, key milestones to achieve, outputs to produce, description of roles and responsibilities of participants, composition and mandate of committee(s) structures for stakeholder representation and criteria for evaluating, prioritizing and approving IT project proposals. The need for an integrated planning framework was confirmed by PFA, IT and product line representatives.

In conclusion, there is a need to better integrate ISB planning efforts with those that take place as part of CIPO's financial and business planning process. This is recognized by all parties concerned. This will be facilitated by documenting an integrated planning process. ISB's documented planning framework could serve as a useful starting point. Close collaboration between ISB officials and representatives from Planning, Finance and Administration and the product lines will be required to ensure "buy-in" to the defined process.

Recommendation #2

We recommend that the COO ensures that the planning efforts of ISB, product line managers and the Planning, Finance and Administration (PFA) Branch are better integrated by documenting a financial, business and IT planning process, educating stakeholders, and monitoring closely its application. The defined process should be based on the input from all stakeholders to promote its "buy-in".

3.0 STAGE 2 - TENDERING

This stage focuses on the extent the tendering practices are open, fair and promote the achievement of best value. Findings for both competitively and non-competitively awarded contracts are described below.

3.1 Finding - Competitive contracts through CIPO & PWGSC: Overall, the request for proposals (RFPs) reviewed were of high quality.

Four of the six sample contracts were awarded following a competitive process (refer to Appendix I). Two of these contracts (i.e. Gamet - ISB Consulting and ISM - Facility Management) were awarded by PWGSC on CIPO's behalf. The remaining two (i.e. Certus and Neodyne) were awarded directly by CIPO after having been advertised on the MERX.

Overall, the RFPs reviewed contained a clear statement of work (SOW). The work to be carried out, the objectives to attain and the time frame for delivery were, generally, well described. This was particularly the case with the larger dollar requirements tendered through PWGSC.

The SOW for the Certus and Neodyne contracts could, however, have benefitted from having a clearer description of deliverables which specified "time sheets" and "regular progress meetings" as

the contractor's main outputs. Although these aspects are important from a contract administration perspective, they do not adequately reflect the expected outputs given that the contractor was engaged to assist in maintaining the Intrepid II system. The ISB Manager interviewed confirmed that the description of the deliverables could have been better tailored to the nature of the services provided by the contractor. Moreover, he also confirmed that this would have provided a better basis for monitoring contractor performance with the view of achieving best value.

Overall, the RFPs reviewed clearly described the mandatory and rated criteria to be used for purposes of evaluating the proposals. The point rating assigned to each rated criteria was also, generally, clearly described. A guide to assist the evaluators in interpreting and applying the evaluation criteria was prepared for all four sample contracts examined. These guides were of high quality. They specified the basis for providing a different point score to each rated criteria. The method of selection (i.e. lowest cost per point, lowest price + meets mandatory & minimum technical criteria, etc.) was also consistently clearly enunciated in the RFPs.

In conclusion, preparing a high quality RFP is one of the first steps to be taken in order to obtain an open and fair tendering process. Overall, the quality of the SOWs reviewed, the clarity of the mandatory/rated criteria and the method of selection positively contributed towards achieving "best value" and the objectives of openness and fairness.

3.2 Finding - Competitive contracts through CIPO & PWGSC: The quality of the contract files need to be improved to better reflect the tendering process applied. The role, responsibilities and authorities of the different stakeholders involved in the contracting life-cycle need to be more clearly articulated.

Maintaining adequate contract file documentation is important for purposes of demonstrating the application of tendering practices that are open and fair. The above conclusion (refer finding 3.1) with respect to the quality of RFP documentation is positive in this regards. The same degree of comfort, however, cannot be obtained from the documentation associated with the receipt and evaluation of proposals.

The RFPs reviewed appropriately specified a bid closing date and time. The contract files reviewed with respect to the two contracts awarded directly by CIPO (i.e. Certus & Neodyne) did not contain evidence suggesting that the evaluated proposals respected the bid closing requirement. This is normally addressed by date and time stamping the envelope(s) containing a contractor's proposal. In the case of the Neodyne contract, the envelopes could not be located. Envelopes were on file for the Certus contract but did not indicate the date and time of receipt.

The evaluation of proposals is an important aspect of a tendering process. It is often the source of "unfair" complaints from the supplier community. For this reason, the applicable documentation is particularly relevant. The audit team noted a number of observations suggesting that the associated documentation practices could be further strengthened.

The evaluation of proposals was documented in all four sample contracts reviewed. The evaluations were carried out in a manner that was consistent with the relevant information contained in the RFP.

None of evaluation forms, however, consistently had a cross-reference to the proposal to support either the point rating given to the rated criteria or the conclusion that mandatory criteria were met or not. Without this cross-reference, there is considerably more subjectivity associated with the final assessment/rating provided by the evaluator. This is particularly relevant given that several of the proposals did not contain any evidence (i.e. pencil marks, use of a highlighter, etc.) suggesting that they were even read.

In the case of the Gamet ISB Consulting contract, one of the evaluator's assessment could not be located. In addition, the review of the qualifications of the proposed personnel carried out by one of the evaluators could also not be found. ISB staff report that a meeting of the evaluation team, to review their individual ratings and those areas of the proposal requiring discussion, took place. This is an appropriate practice. The contract file did not, however, contain evidence of the discussions that took place at this meeting.

ISB staff report that a three person evaluation team was formed to evaluate the proposals received in response to the Facility Management (FM) RFP. The contract file contains, however, only a single "draft" evaluation form. Moreover, the evaluation form does not indicate that the proposed resources were evaluated against the specific qualifications contained in Attachment E of the RFP. ISB staff report that this evaluation did take place but could not locate the supporting documentation. ISB staff further report that the quality of the file documentation may be a reflection that the evaluation team perceived a lower risk of a "challenge" given that only one valid bid was received. ISB staff also stated that the evaluation team met to discuss the single bid received. As was the case with the ISB Consulting Contract, a summary of the discussions was not placed on the contract file.

The Neodyne RFP stated that "the proposals which met all mandatory criteria and will have obtained the lowest numerical value for best value will be the winning proposal(s)". The numerical value was defined by dividing the per diem rate by the total technical point score. Sixteen different resources were evaluated from eight different firms. A "final rating" dated April 17, 1998 provided the numerical value, in ascending order, assigned to each of the 16 resources evaluated. The contract file did not, however, contain documentation of the calculations made to support these final ratings.

The "Gamet ISB Consulting" and the "ISM Facility Management" contracts were the two largest contracts in the audit sample. Their initial award value were \$1 and \$18.4 million respectively. In both situations, only one bid was received. Under these circumstances, requesting price support and undertaking price negotiations are recognized as acceptable practices. They help to derive some assurance that the contract value represents best value. ISB staff report that they assisted PWGSC during these negotiations. There was, however, very little documentation retained in the ISB files of the negotiations undertaken.

The CIPO Finance Procurement Officer and the ISB, Chief, Budget and Financial Management report conducting a review of both the RFP and the draft contract. These reviews are designed to contribute to maintaining a tendering process of high quality. They represent appropriate "checks and balances". With the exception of the Neodyne and Certus contracts, there was little evidence in the contract files of having conducted the reviews. This is not surprising as both the CIPO Finance Procurement

Officer and the ISB, Chief, Budget and Financial Management stated that their comments are, at times, communicated verbally.

Interviews conducted with ISB staff have indicated that the procurement role, responsibilities and authorities of the CIPO Finance Procurement representative and the ISB, Chief, Budget and Financial Management are not clearly understood. Some of the ISB RCM's consider the ISB, Chief, Budget and Financial Management's role to be strictly financial (review of invoices, maintaining budget/contract financial status information, etc.) with no responsibility or authority to question their contracting decisions. Moreover, the ISB, Chief, Budget and Financial Management reports that his job description does not specifically address the contracting responsibilities he discharges nor the authority vested with this function. There is also some confusion in the minds of some ISB staff as to the role and specific responsibilities of the CIPO Procurement Officer. It is not clear, for example, which documentation is to be retained in the ISB and CIPO Finance "contract files".

The "Delegation of Authority" document obtained by CIPO Finance indicates that the ISB Director, Deputy Directors and Managers have been delegated "full authority" in accordance with the Deputy Minister's Delegation Document. There is, therefore, no progressive dollar threshold of authorities. As a result, this limits the number of contracts where the ISB Director and Deputy Directors formally review and challenge the contracting decisions made by staff. This is particularly relevant given that the ISB, and CIPO overall, has not established a formal Contract Review. While there is always a need to "let the managers manage", there is also a need to ensure that adequate management oversight is exercised. Having a structure of progressive delegated authorities, based on dollar thresholds, is one such way of ensuring that Management has an opportunity to discharge its oversight role. It should be noted, however, that in an attempt to exercise greater oversight during nine of the past twenty-four months, the ISB Director highlighted that he was to approve all Branch expenditures.

In conclusion, there is a need to improve the quality of contract file documentation. This will assist ISB Management in better demonstrating the application of due diligence in the pursuit of best value. CIPO needs to define and formalize its contracting process such that Management expectations are clearly articulated. This will assist applicable stakeholders in better understanding their role, responsibilities and authorities and to improving the overall quality of contract file documentation. There is also a need to review the authorities delegated to ISB personnel to ensure that an appropriate balance exists between management oversight on the one hand, and efficiency of operations on the other.

Recommendation #3

We recommend that the COO, in consultation with all stakeholders, ensures that CIPO adopts a concise user friendly contracting guide, educate users and monitor closely its application. The guide should focus on defining the role, responsibilities and authorities of stakeholders, the minimum activities to perform, the outputs to produce and the documentation to retain. The Contracting for Services Bulletin (POL 005), issued by the Comptrollers Branch on December 8, 1999, should be consulted and tailored, as necessary, to meet CIPO's needs.

Recommendation #4

We recommend that the COO re-examines, in consultation with ISB Management and PFA representatives, the authority levels delegated to Branch personnel and assess the extent they result in sufficient review, challenge and approval of contracting decisions at the ISB Director and Deputy Director levels while, at the same time, promoting efficiency in operations.

3.3 Findings - Non-competitive contracts. The sole-sourced contracts reviewed were properly justified in accordance with the Government Contract Regulations. The quality of the Statement of Work could be improved by better defining deliverables. Contract file documentation needs to be strengthened.

Two sole-sourced contracts (Gamet Strategic Planning & Research & Gamet Performance Indicators) were selected for examination (refer Appendix I). The award value of both contracts was below \$25K. The Government Contract Regulations (GCRs) provides for sole-sourcing contracts below this dollar threshold. For this reason, the justification for the sole-sourced contracts examined was consistent with the GCRs.

The Statement of Work (SOW) of both contracts reviewed contained an adequate description of the activities to be performed. For example, "managing the document control system", "maintaining detailed project plans", "direct the activities for the development of Performance Indicators", etc. While one could "read between the lines" as to what are the contract deliverables, they were not, however, clearly and specifically defined in the contract. There is no section entitled "deliverables" or any sentence(s) that make reference or incorporate the term deliverable. As a result, the SOW did not facilitate managing contractor performance.

Price support and negotiation are particularly important in cases of sole-sourced contracts. They are necessary as the Crown would, otherwise, have no assurance that the price represents best value as a competitive process is not followed. ISB staff report that they obtained this assurance for the two contracts reviewed.

In the case of the Gamet Performance Indicators contract, ISB staff report having met with the contractor to discuss the SOW, consider the proposed resource, and review the reasonableness of the proposed per diem. There was not, however, an official request for proposal issued nor a proposal submitted by Gamet. ISB staff further report that they successfully negotiated a \$50 reduction in the per diem initially proposed by the contractor. They felt that this rate was consistent with the "going market rate" for similar services. Documentation of the negotiations undertaken and the basis to assert that the negotiated per diem rate was within a reasonable range of the "going rate" was not, however, contained in the contract file.

ISB staff report having compared the per diem rate associated with the Gamet Strategic Research and Planning contract with the daily rate of a CR4 position. This was done in order to develop assurance as to the reasonableness of the per diem rate quoted by the contractor. The analysis confirmed the reasonableness of the the \$220 per diem. The contract file did not, however, contain evidence of the

analysis undertaken. Moreover, as was the case with the Gamet Performance Indicator contract, an official request for proposal was not issued nor was a proposal officially submitted by the contractor.

In conclusion, the sole-sourced contracts reviewed were properly justified in accordance with the GCRs. Greater effort needs to be placed on ensuring that deliverables are more clearly defined in a contract's SOW. The quality of the contract file documentation needs to be improved by ensuring that it includes the formal request for proposal, the contractor's offer, the evaluation of the proposal carried out by ISB staff along with their efforts to support and negotiate a fair and reasonable price.

Recommendation #5

We recommend that ISB Management ensures that deliverables are more clearly described in a contract's Statement of Work in order to facilitate effective contract administration. (Note - Recommendation three above also relates to non-competitive contracts).

4.0 STAGE 3 - CONTRACT DELIVERY

This stage focuses on the extent to which contract administration practices ensure that the supplier delivers what was agreed, when it was agreed and for the price agreed.

4.1 Finding: A contract administration framework (CAF) was in place for all six sample contracts reviewed. Its degree of formality varied. A formal CAF was, however, not documented for the largest contract subject to examination.

A CAF identifies planned activities to be performed to promote achieving best value during the delivery stage of the contracting life-cycle. It was evident through discussion with ISB staff that a CAF had been defined for all sample contracts reviewed. There was some thought given to how best to manage the contract to achieve its objectives. The degree of formality in documenting the CAF varied. This is to be expected since a CAF should be defined at the outset for all contracts to promote best value. The approach, structure and documentation are key components which should be tailored to the size and complexity of the contract. This ensures that both objectives of effective contract administration and efficiency in operations are given due consideration. In general, the degree of formality and documentation produced is considerably less for lower dollar value contracts.

Two contracts in the audit sample involved significant amounts of monies. The "Gamet ISB Consulting" and the "ISM Facility Management (FM)" contracts had award values of \$1 and \$18.4 million respectively.

A "Gamet Contract Administration" committee was formed comprising of ISB and contractor representatives. Its mandate focused on defining the procedures to apply to effectively administer the contract. The committee met on several occasions over the course of the contract with the majority of the meetings taking place at its inception. Minutes of the meetings were kept. The committee established standard forms [i.e. task authorization forms (TAFs)] and defined processes for the preparation and approval of the TAFs, time sheets and invoices. Concise flowcharts of the processes were prepared. ISB staff also defined a process for tracking the financial status of the contract. This was necessary as the TAFs were in effect "call-ups" against the contract value. It was

important to know at any one point in time the TAFs that had been, and were forecasted to be, committed against the contract's value. The above suggests that careful consideration was given to establishing a CAF at the outset of the contract. To the credit of ISB staff, the contract file contained adequate documentation of the efforts in this regard.

The ISM FM contract was the most financially material of those reviewed. It involved monthly expenditures approximating \$225K. As previously mentioned, the SOW was very well defined with quantified and targeted performance levels and dozens of specified deliverables. Given the significant sums of monies involved, it is reasonable to expect a more formal approach to defining and documenting a CAF. This would promote achieving best value for the monies expended.

ISB performs a number of activities designed to effectively administer the contract. Formal and informal meetings take place to review contractor performance. The most significant of these is the "monthly operations review (MOR)" attended by ISB and ISM representatives. The meeting focuses on reviewing and discussing the comprehensive MOR report prepared by the contractor. The Techsource Operations Committee and the Techsource Support Group also meet on a monthly basis to review development and technical issues respectively. ISB, product sector and contractor representatives attend these meetings. Weekly meetings also take place between ISB Computer Network Services' staff and the contractor to review task status and progress. A daily meeting also occurs "first thing every morning" to review operational issues. Product line, ISB and contractor representatives are in attendance. ISB staff report that ad hoc meetings of the above committees/groups also take place as required.

While it is clear that ISB staff is expending considerable effort in administering the ISM FM contract, it is equally clear that a documented CAF was not prepared at the inception of the contract. This was confirmed by ISB staff. This is not to say that ISB officials are not effectively administering the contract. Rather, it is simply difficult to conclude on the appropriateness of the CAF given that it is not evident which specific activities were planned, at the inception of the contract, to be undertaken to assess the quality of each specific area of contractor performance. Moreover, the absence of a documented CAF is important from another perspective. ISB Management report that, since approximately August 1998, a decision was made to reduce resources dedicated to the administration of the ISM FM contract from approximately 4.1 to 2.6 FTEs. This decision by ISB Management was in response to budget pressures existing at the corporate level. Without a documented CAF as a starting point, it is difficult to assess the appropriateness of the changes made to the contract administration practices used by ISB from both a risk management and best value perspective.

Recommendations #6

We recommend that the COO:

- ensures that a CAF is formally documented by the ISB for all current and future significant contracts based on appropriate stakeholder consultations. The CAF should highlight whether there is a risk that particular aspects of performance, as defined in the contract, will not be subject to adequate quality control given current resources levels;

- ensures that the CAF is reviewed by the Information Technology (IT) Committee; and
- approves the CAF, based on the recommendation of the IT Committee, and receives periodic status reports as to its effectiveness.

4.2 Finding: The CAF associated with contracts let for the maintenance /enhancement of the Techsource and Intrepid systems vary considerably thereby suggesting the existence of efficiency opportunities.

Two of the sample contracts (i.e. Certus & Neodyne/Compaq) dealt with the maintenance and enhancement of the Intrepid system. The Manager responsible for administering these contracts implemented a very detailed CAF. A "Problem Report (PR)" data base is maintained. Each "problem/enhancement" is assigned a number in the PR data base. A separate PR file is opened for each problem/enhancement. The tasks required to respond/address the problem/enhancement are individually identified and tracked in the PR data base. An estimate of their associated level of effort and a target completion date are also defined and captured in the PR data base. Once the task is completed, the actual level of effort and completion date are entered into the PR system. A cover sheet is attached to each PR file where by ISB and product sector representatives sign-off thereby accepting the product/output produced. This is part of the formal quality assurance and control practices used by the ISB Manager. Informal discussions and staff meetings are also used as means to gauge a contractor's performance.

In contrast, a less detailed approach was used while applying the CAF associated with the sample contract (i.e. ISB Consulting) whereby some of the work performed related to the maintenance and enhancement of the Techsource system. A Task Authorization Form (TAF) is prepared. A "claim number" and a "maximum claim amount" are specified for tracking purposes. A SOW is attached to the TAF. Whereas a data base was used to describe, cost and track the progress of individual tasks associated with contracts dealing with the maintenance and enhancement of the Intrepid System, such a data base is not used with respect to the Techsource System. The ISB Manager assessed the contractor's performance primarily through bi-weekly status meetings, established release management practices and daily interactions/discussions.

ISB Management report that the above differences in the CAF are, in part, a reflection of the different business practices that existed in the respective units responsible for the maintenance/enhancement of the Intrepid and Techsource systems prior to centralizing information technology in 1997. It further reports that harmonizing business practices has been a challenge.

In conclusion, although there is no one way to administer a contract, the audit team did not expect to see such a wide variation in the respective CAFs given the similarity in the nature of the services provided. There is, therefore, likely some efficiency issues that deserve ISB Management's attention.

Recommendation #7

We recommend that the COO ensures that the CAFs associated with contract(s) for the maintenance and enhancements services related to the Techsource and Intrepid systems are reviewed for purposes of identifying best practices and potential efficiency improvements.

4.3 Finding: The approach used to communicate decisions needs to be refined in order to improve the transparency of the decision making process.

ISB Management has endeavored to develop a solid arm's length professional relationship with contracted resources. This is an appropriate approach as it maximizes the return on the resources invested into the contract. It assists in achieving best value. ISB staff, however, have commented that decisions made by ISB Management, based on close consultation and input from the contracted resources, were not always transparent in their mind. They report feeling inadequately consulted at times and not always fully understanding the rationale of some of the decisions made. This is not to say that the relationship established between ISB Management and its contracted resources is inappropriate. It has, however, adversely impacted the morale of a small number of ISB staff that the audit team interviewed.

Relationship building, both with staff and contracted resources, is a "soft", sensitive and difficult area to manage. This is particularly relevant to ISB as it frequently calls upon the services of contracted resources. It is also an area that can quickly impact staff morale. There is some indication that some improvement could be made to the manner the ISB manages its relationship with its staff and contracted resources. Although the audit team cannot conclude on the extent the comments expressed by some of the ISB staff interviewed are representative of views held at the Branch level, they do touch upon morale issues which is an area that always deserves Management's close attention.

Recommendation #8

We recommend that ISB Management become increasingly aware of the staff sensitivities surrounding relationships it fosters with contracted resources. Decisions should, to the maximum extent possible, be made and communicated in an open and transparent manner as a means of better managing staff sensitivities.

4.4 Finding: Contract amendments were in, general, properly justified and exercised within delegated authority levels. The quality of the documentation with respect to price support and the negotiations undertaken could be improved. Although certification of services rendered in accordance with Section 34 of the Financial Administration Act (FAA) was exercised by an individual with appropriate authority, the supporting detailed account verification was not consistently evident.

Amendments were made to four (i.e. Certus, Neodyne/Compaq, Gamet ISB Consulting and ISM FM) of the six sample contracts examined. Overall, an adequate justification for the amendments reviewed was contained in the contract files. The justifications focused, in general, on describing the potential

for improving the efficiency and effectiveness of programs. Delegated contract amendment authorities were also consistently respected. The above are positive aspects of ISB's change management practices. There are areas, however, that could be improved. These opportunities are discussed below.

The value or "price" of an amendment should be adequately supported in the contract files. Documentation should exist clearly describing the basis of the price thereby providing assurance that it is commensurate with the amendment's scope of work. This type of documentation was not consistently found in the contract files examined with the exception of the ISM FM contract. For example:

- ☐ an amendment of \$46.1K was made to the Certus contract on November 6, 1998 bringing its revised value to \$169.1K. This reflected an increase of 75 days in the number of contracted days with an associated per diem of \$575. There was, however, no documentation on file indicating the basis of the 75 day increase;
- ☐ the Neodyne contract was amended by \$60.9K on November 10, 1998 reflecting an increase of 99 days in the number of contracted days at a \$575 per diem. Once again, the basis of the 99 day increase was not evident in the contract file; and
- ☐ an amendment of \$78K to claim number C0007 under the Gamet ISB Consulting contract was made on February 28, 1999. It represented an increase of 120 days at a \$650 per diem and an extension in the completion date to February 28, 1999. The basis for the 120 day increase was not described in the contract files. Moreover, it appears that the amendment was made retroactively given that the amendment was authorized by the ISB Manager on the day that coincided with the revised completion date (i.e. February 28, 1999).

Price negotiation is also an integral part of a change management process. The contract files should contain not only a description of the basis of an amendment's value but also evidence of a negotiation process or rationale of why it was set aside. Such documentation, for the sample amendments examined, could not consistently be located on the contract files. However, the second amendment to the ISM FM contract represents an exception. In a Contract Amendment Request dated December 9, 1997 prepared by PWGSC, who was acting as the contracting authority, it is stated that "extensive negotiations with ISM has also resulted in reducing the unit purchase price, which represents a considerable savings of \$281,424.00." This demonstrates that negotiating an amendment's value can result in significant savings to the Crown. For this reason, it is important to document the rationale in those situations where a decision is made not to negotiate an amendment's value.

The audit team noted that a separate contract, for similar if not identical services, was used when it was determined that insufficient funds existed under the Gamet Strategic Planning and Research contract. Invoice number 2476C dated December 31, 1998 in the amount of \$4,221.50 was received by the ISB on January 5, 1999. CIPO Finance advised the ISB that insufficient funds existed under the contract (i.e. #8-4394) to cover the invoiced amount. The invoice was subsequently charged to contract # 4715A on January 20, 1999. This indicates that a separate contract (i.e. #4715A) was

used to cover the expenditure instead of amending the original contract # 8-4394. This creates the perception of contract splitting.

Adequate account verification procedures are necessary in order to support the certification of supplier invoices under Section 34 of the Financial Administration Act (FAA). These procedures include, for example, verifying the arithmetical accuracy of an invoice and whether its consistent with the financial terms and conditions of the contract.

The invoices associated with the six sample contracts reviewed consistently contained a Section 34 certification. Moreover, the certification was given by an individual who had been delegated the appropriate authority. Although evidence of the Section 34 certification was consistently found in the contract files, the same cannot be said of the requisite account verification procedures. There were several instances noted where an invoice bore no visible signs of verification other than the Section 34 signature. Table I provides examples where this observation was noted during the review of the sample contracts.

Evidence of having performed a detailed account verification could include, for example, some form of a tick mark/symbol or stamp. Applying this type of a procedure would serve to indicate that specific information contained in the invoice had been verified with the terms and conditions of the contract. The audit team is not suggesting that the invoices referred to in Table I had not been subject to a detailed account verification. ISB officials report that the Section 34 certification signifies that the detailed verification took place. The audit team believes, however, that this assertion could be better demonstrated and supported by supplementing the Section 34 certification with evidence of having performed other procedures (i.e. verified extensions and additions, agreed per diem rate to contract, traced total hours to approved time sheets, etc.)

Recommendation #9

We recommend that the COO coordinates the development of:

- a concise user friendly contract administration guide, educate stakeholders and monitor closely its application. The focus of the guide should be similar to the one described under Recommendation 3 above; and
- a procedure to show that there is adequate evidence of the detailed account verification performed in support of the certification under S34 of the FAA.

Table I

Canadian Intellectual Property Office Audit of the ISB Contracting Function Sample Invoices - No Evidence of Detailed Account Verification Procedures	
Sample Contract	Sample Invoice
Gamet ISB Consulting (competitive - PWGSC)	March 31, 1998 - \$74,750.19 April 30, 1998 - \$63,995.63 July 31, 1998 - \$55,878.97
Gamet Strategic Planning & Research (non-competitive)	November 30, 1998 - \$4,708.00 December 31, 1998 - \$4,221.50
Gamet Performance Indicators (non-competitive)	February 26, 1999 - \$8,025.00
ISM FM (competitive - PWGSC)	March 31, 1998 - \$86,798.40 March 31, 1998 - \$248,848.98 May 31, 1998 - \$658,050.00
Certus (competitive - CIPO)	February 28, 1998 - \$3,411.65 May 29, 1998 - \$10,695.00
Neodyne/Compaq (competitive - CIPO)	June 30, 1998 - \$10,593.00 September 30, 1998 - \$10,516.50

CANADIAN INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE

ISB - CONTRACTING AUDIT

LISTING OF SAMPLE CONTRACTS

Supplier	Description	Mode	RC	Authorized By	Original Contract Value + Amendments
Gamet Consultants Inc.	Strategic Plan & Research	NC	K4200	H. Denolf	\$21,186.00
Gamet Consultants Inc.	ISB Consulting	C - PWGSC	Vari us	N. Kraya	\$2,000,000.00
Gamet Consultants Inc.	Performance indicators	NC	K4100	D. Major	\$8,025.00
Certus Concept Online	Intrepid Cobol	C - CIPO	K2340	M. Chrétien	\$169,193.75
IBM Canada Ltd.	FM	C - PWGSC	K3300	N. Kraya	\$22,228,428.41
Neodyne (Compaq)	Intrepid II	C- CIPO	K2350	M. Chrétien	\$134,739.75

Notes

NC = Non-competitive, C = Competitive

RC= Responsibility Centre Number

APPENDIX II - LISTING OF INTERVIEWEES

- ! Mr. Nabil Kraya - ISB
- ! Mr. David Major - ISB
- ! Mr. Richard Perron - ISB
- ! Mr. Henri Denolf - ISB
- ! Mr. Richard Toutloff - ISB
- ! Mr. Michel Chrétien - ISB
- ! Mr. Graham Frost - PFA
- ! Mr. André Rousseau - CIPO Finance
- ! Ms. Ginette Maisonneuve - CIPO Finance
- ! Mr. Pierre Trépannier - Patents Product Line
- ! Mr. Doug Kuentze - Trademarks Product Line
- ! Mr. John Rombouts - Trademarks Product Line

APPENDIX III - AUDIT CRITERIA

Stage 1 - Need definition and Screening

This stage focuses on defining the program need and screening out requests for goods and services that are unacceptable, unduly expensive, or unnecessary, so that the ISB buys, with integrity, only what it needs. The relevant audit criteria are:

- The need for the contract should be clearly established and linked to program requirements..
- A "make or buy" analysis should be prepared in support of a decision to source a requirement by means of external contract resources.
- A clear statement of work (SOW) should be prepared detailing performance, time, service and cost expectations.
- The SOW should be approved by an appropriate authority.

Stage 2 - Tendering

This stage focuses on the extent tendering practices are open, fair and promote the achievement of best value. The relevant audit criteria are

- Tendering practices should be open and fair to the supplier community.
- Sole source contracting decisions should be justified in accordance with the exceptions contained in the Government Contract Regulations.

Stage 3 - Contract Delivery

This stage focuses on the contract administration practices ensures that the supplier delivers what was agreed, when it was agreed, and for the price agreed. The relevant audit criteria are:

- Invoices should be certified under section 34 of the Financial Administration Act by an individual with the appropriate delegated signing authority.
- There should be evidence on file that deliverables are provided in accordance with the time, cost, performance and quality expectations specified in the contract.
- Contract amendments should be properly justified and approved.

Management Response

Background

The Audit and Evaluation Branch (AEB) was asked by the Canadian Intellectual Property Office (CIPO), through the Assistant Deputy Minister, Operations Sector, to include an audit of the contracting function of the Informatics Services Branch (ISB) as part of the 1999-2000 AEB Plan. The objectives of the audit were to determine whether the :

- ! tendering process used in the award of ISB contracts was in compliance with the contracting policy and regulations of the Treasury Board Secretariat; and
- ! ISB contracting function is being managed economically, efficiently and effectively in a manner that promotes the achievement of best value and the attainment of ISB's strategic management objectives.

The scope of the audit included a sample of six contracts covering the 1997/98 and 1998/99 fiscal years. The sample mix included the following types of contracts: two non-competitive, two competitive through CIPO, and two competitive through PWGSC. The audit focused on the following three stages of the contracting life-cycle; needs definition and screening, tendering and contract delivery. Audit findings relating to each of the stages are described below.

Risk Management Workshop

Overall, the findings leading to the recommendations of this audit confirm the risks and controls identified in the action plan that was produced during the Risk Management Workshop - May, 1999, relating to the two information technology (IT) management objectives developed at the workshop. These objectives are as follows:

- ! management of IT will be based upon and aligned to CIPO's business and financial objectives; and
- ! maintenance of existing and investment in new IT will support the attainment of CIPO's strategic objectives and delivery of world class intellectual property (IP) services.

Overall Assessment

The tendering processes associated with the six sample ISB contracts examined were, in general, in compliance with the contracting policy and regulations of the Treasury Board Secretariat. ISB Management strives towards awarding and managing its contracts in a cost-effective manner in the pursuit of achieving best value. The quality of the contract file documentation does not, however, consistently demonstrate achievement of these objective.

Response:

Generally speaking , it is felt the audit report was fair, and in many instances quite complimentary to ISB's practices. In its overall assessment it confirms that ISB is in compliance with regulations, and that ISB management strives to award and manage contracts in a cost-effective manner. Most of the recommendations that pertain to ISB practices focus on the comprehensiveness of

documentation in contract files and are considered reasonable. The report also contains recommendations of broader nature that need to be addressed by CIPO as a whole. We are in general agreement with the report. An action plan to address the issues raised in the audit will be prepared and implemented in fiscal 2000/2001.

Stage 1 - Need definition and screening

This stage focuses on defining the program need and screening out requests for goods and services that are unacceptable, unduly expensive, or unnecessary, so that ISB buys, with integrity, only what it needs.

Finding (refer to section 2.1)

- ! The need associated with the six sample contracts examined was appropriately vetted by ISB Management while establishing its priorities for the 1997-98 and 1998-99 fiscal-years. The preparation of the 1997-98 and 1998-99 Long-Term Capital Plans also enabled the CIPO Executive Committee to exercise a review and challenge function.
- ! A vision of information technology (IT) management was documented by ISB in a Long-Range Strategic Informatics Plan (LRSIP) in May 1998. The LRSIP has not been formally approved by the CIPO Executive Committee nor has it been revised to reflect the organization's forecasted financial situation. Decisions were, therefore, made during the 1999-2000 Business Planning exercise to reduce operational, maintenance and capital budgets without the benefit of an approved and up-to-date long-term vision of IT management. This did not provide the best forum for screening IT project proposals.

Recommendation #1

We recommend that the Chief, Operating Officer (COO) ensures that the:

- ! LRSIP is updated to reflect the corporate strategic vision, its current fiscal realities and stakeholders' interests;
- ! existing LRSIP resourcing strategy, consisting of a mix of full-time equivalents and contracted resources, is updated;
- ! CIPO Executive Committee approves the revised LRSIP and its associated resourcing strategy; and,
- ! approved LRSIP is used as a basis for screening and approving IT project proposals as part of the business planning process and used throughout the fiscal year, along with the long-term capital plan, for screening and approving IT projects.

Response # 1

Agreed.

The recommendation to update the LRSIP to reflect the corporate strategic vision and its current fiscal realities is valid. The IT Committee should undertake this initiative on a priority basis.

Much of the problems ISB has been experiencing over the past 2 years is a result of changing CIPO directions. As a result of having to address a major budgetary and financial crisis, CIPO

management has had to rethink and re-establish its priorities including those priorities that would drive IT directions. With its resulting focus on sound fiscal responsibility, confirmation of business objectives and implementation of a governance process to align IT investments with business objectives, CIPO (through its newly established IT Committee) is now well positioned to update and approve its LRSIP.

Finding (refer to section 2.2)

While some progress has been made during the past six months, a documented framework to effectively integrate CIPO's financial, business and IT planning efforts remains absent. Senior management's expectations should be clearly articulated as to the: activities to complete, key milestones to achieve, outputs to produce, description of roles and responsibilities of participants, composition and mandate of committee(s) structures for stakeholder representation and criteria for evaluating, prioritizing and approving IT project proposals.

Recommendation #2

We recommend that the COO ensures that the planning efforts of ISB, product line managers and the Planning, Finance and Administration (PFA) Branch are better integrated by documenting a financial, business and IT planning process, educating stakeholders, and monitoring closely its application. The defined process should be based on the input from all stakeholders to promote its "buy-in".

Response #2:

Agreed.

The merger of CIPO's strategic and corporate planning functions with finance and administrative functions was completed in September, 1999 with the creation of the new Planning, Finance and Administration (PFA) branch. In addition, CIPO's committee structure has been re-designed in order to improve/facilitate decision-making in all areas including information technology. In this regard, an IT Sub-Committee (reporting to the Executive Committee) has been created to establish an IT vision for CIPO; to act as a focal point for all corporate-wide IT governance; to advise on IT reengineering; to review, prioritize and approve IT initiatives including electronic commerce; and to approve CIPO's Long-Term Capital Plan and provide the corporate endorsement of IT investments. To assist in its activities, the IT Sub-Committee has established two ongoing working groups: the Business Case and Project Review Working Group and the Standards and Infrastructure Working Group.

The roles and responsibilities of the new committee structure will be documented through committee Terms of References, which will include the deliverables from each committee. For example, the business case review committee will review the business cases to determine whether they are aligned with business objectives, and that they meet specific priorities set out annually in the CIPO Business Plan.

Furthermore, CIPO will document its business, financial and IT planning processes. Education of key staff and stakeholders will continue. The effectiveness of the planning processes and governance structures will be closely monitored and adjusted, as required.

Stage 2 - Tendering

This stage focuses on the extent tendering practices are open, fair and promote the achievement of best value.

Findings (refer to sections 3.1 & 3.2) - Competitive contracts through CIPO and PWGSC

- ! Overall the request for proposals (RFPs) issued for competitively tendered requirements were of high quality. The mandatory and rated criteria were well described as was the basis of their evaluation. Evaluation ?guides? were prepared with discipline to encourage a consistent assessment of the proposals by the individual members of the evaluation team.
- ! The quality of the contract files could be improved. The evaluation of proposals by individual members could not always be located. When on file, the basis of the points assigned to the rated criteria was not always evident. Negotiations in situations when only one valid bid was received was short on documentation. The outcome of the review of both the RFP and the draft contract conducted by the Finance Procurement Officer and the ISB Chief, Budget and Financial Management generally did not make its way to the contract file.
- ! There is some confusion as to the respective role, responsibilities and authorities of CIPO Finance and ISB personnel vis-à-vis the contracting process. In addition, ISB Responsibility Centre (RC) Managers have been delegated full contracting authority since there is no progressive dollar threshold of authorities. As a result, this limits the number of projects where the ISB Director and Deputy Directors formally review and challenge contracting decisions made by staff. However, in an attempt to strengthen this process during nine of the past twenty-four months, the ISB Director highlighted that he was to approve all Branch expenditures.

Recommendation #3

We recommend that the COO, in consultation with all stakeholders, ensures that CIPO adopts a concise user friendly contracting guide, educate users and monitor closely its application. The guide should focus on defining the role, responsibilities and authorities of stakeholders, the minimum activities to perform, the outputs to produce and the documentation to retain. The Contracting for Services Bulletin (POL 005), issued by the Comptrollers Branch on December 8, 1999, should be consulted and tailored, as necessary, to meet CIPO's needs.

Response #3:

We fully agree with the recommendation that CIPO, in consultation with the controller branch of Industry Canada, establishes a concise user-friendly contracting guide

This guide will define the role, responsibilities and authorities of stakeholders. Particular attention will be placed on establishing a contract file with a complete audit trail regarding the contract, including all contractual documents (request for proposal, suppliers' bids received, contract, correspondence, etc.), options considered, consultations with IC experts, decisions and written justification for choosing the selected contractor, approvals, and amendments and authorities involved.

Once the guide has been developed, all stakeholders, particularly ISB staff, will be trained on its use. A training plan will be developed, stakeholders identified, and training implemented. The

training package will be updated as required, and training will be given on an as required basis once the initial training has been completed.

Recommendation #4

We recommend that the COO re-examines, in consultation with ISB Management and PFA representatives, the authority levels delegated to Branch personnel and assess the extent they result in sufficient review, challenge and approval of contracting decisions at the ISB Director and Deputy Director levels while, at the same time, promoting efficiency in operations.

Response # 4:

We agree with this recommendation. This should be part of the user-friendly contracting guide which will be reviewed by the PFA Sub-Committee. Managers with delegated authority to contract for services have to be well informed on their responsibilities related to contract planning, contracting methodology and contract administration.

Finding (refer to section 3.3) - Non-competitive contracts

The non-competitive contracts examined were properly justified in accordance with the conditions specified in the Government Contract Regulations. Generally, their associated statement of work (SOW) was well described. However, deliverables could benefit from a more detailed description. Contract files were not always complete. Evidence of the request for proposal (RFP), the company's response, the RC Manager's review of the proposal and of the negotiations undertaken was not consistently found on file.

Recommendations #5

We recommend that:

- ! ISB Management ensures that deliverables are more clearly described in a contract's Statement of Work in order to facilitate effective contract administration; and
- ! recommendation three above also applies to non-competitive contracts.

Response # 5:

Agreed. This should be part of the contracting guide.

Stage 3 - Contract Delivery

This stage focuses on the extent to which contract administration practices ensure that the supplier delivers what was agreed, when it was agreed, and for the price agreed.

Finding (refer to section 4.1)

A contract administration framework (CAF) identifies planned activities to be performed to promote achieving best value during the delivery stage of the contract life-cycle. A CAF was in place for all sample contracts reviewed. Its degree of formality varied amongst the sample contracts reviewed. In one particular case, the CAF was documented and subject to review by ISB Management. This was a positive practice. The audit team noted that such a formal approach was not adopted on the largest contract subject to review (i.e. approximately \$225,000 in monthly expenditures). This is not to say that ISB officials are not effectively administering the contract. Rather, it is simply difficult

to conclude on the appropriateness of the CAF given that it is not evident which specific activities were planned, at the inception of the contract, to be undertaken to assess the quality of each specific area of contractor performance.

Recommendations #6

We recommend that the COO:

- ! ensures that a CAF is formally documented by the ISB for all current and future significant contracts based on appropriate stakeholder consultations. The CAF should highlight whether there is a risk that particular aspects of performance, as defined in the contract, will not be subject to adequate quality control given current resources levels;
- ! ensures that the CAF is reviewed by the Information Technology (IT) Committee; and
- ! approves the CAF, based on the recommendation of the IT Committee, and receives periodic status reports as to its effectiveness.

Response # 6 :

Agreed.

It is proposed that the general guidelines for preparing CAF be included in CIPO's contracting guideline document.

ISB will put in place a process to approve the CAF for all significant contracts in accordance with CIPO's contracting guidelines. The CAF will identify the resource level required for the effective administration of the contract. ISB will also put in place a process to ensure consistency in the application of due diligence in reviewing and approving various deliverables under the contract.

Findings were that, while it is evident that ISB staff is expending considerable effort in administering the TechSource FM contract, there was no documented formal process for evaluating that appropriate service levels were achieved under the contract. It is important to emphasize here that the management processes in place to provide the necessary operational support to Techsource are mature and proven within the private as well as the public sector (best of breed). The evaluation of the services provided under the FM contract is monitored via:

- 1) reports that are standard in the industry*
- 2) daily meetings between the contractor, ISB representatives and CIPO users.*
- 3) monthly meetings at which the previous month's performance, as well as upcoming commitments, are reviewed between the contracting staff and ISB. Performance requirements specified as part of the service level agreement are reviewed.*
- 4) The Techsource Operations Committee and the Techsource support group also meet monthly to review issues.*
- 5) Meetings are minuted detailing actions to be taken if the requirements/service levels are unsatisfactory.*

While the above process has been followed diligently since the deployment of Techsource in June 1997, it was not documented.

Finding (refer to section 4.2)

Three contracts reviewed dealt with the maintenance and enhancements to the Techsource and Intrepid systems. The associated CAFs varied greatly. The CAF applied to contracts related to the Intrepid system was much more detailed. Although there is no one way to administer a contract, the audit team did not expect to see such a wide variation in the respective CAFs given the similarity in the nature of the services provided. There is, therefore, likely some efficiency issues that deserve ISB Management's attention.

Recommendation #7

We recommend that the COO ensure that the CAFs associated with contract(s) for the maintenance and enhancements services related to the Techsource and Intrepid systems are reviewed for purposes of identifying best practices and potential efficiency improvements.

Response # 7:

Agreed.

It is proposed that ISB Development Services undertake an analysis of the practices employed in the administration of service contracts for Intrepid and Techsource in order to assess their respective efficiency and effectiveness and make recommendations for improvement if necessary.

Finding (refer to section 4.3)

ISB Management has endeavored to develop a solid professional relationship with contracted resources to assist in achieving best value. ISB staff, however, have commented that decisions made by ISB Management, based on close consultation and input from the contracted resources, were not always transparent in their mind. This is not to say that the relationship established between ISB Management and its contracted resources is inappropriate. It has, however, adversely impacted the morale of a small number of ISB staff that the audit team interviewed.

Recommendation #8

We recommend that ISB Management become increasingly aware of the staff sensitivities surrounding relationships it fosters with contracted resources. Decisions should, to the maximum extent possible, be made and communicated in an open and transparent manner as a means of better managing staff sensitivities.

Response # 8:

It is very valid that staff sensitivities should be addressed, particularly in an environment where there is heavy reliance on outsourcing. Every effort will be made to maximize staff participation in relevant meetings with contractors, to give staff opportunities to raise their views and to maximize their input into the decision making process that affect the organization.

Finding (refer to section 4.4)

Contract amendments were in, general, properly justified and exercised within delegated authority levels. The quality of the documentation with respect to price support and the negotiations undertaken could be improved. Although certification of services rendered in accordance with

Section 34 of the Financial Administration Act (FAA) was exercised by an individual with appropriate authority, the supporting detailed account verification was not consistently evident.

Recommendation #9

We recommend that the COO coordinates the development of:

- ! a concise user friendly contract administration guide, educate stakeholders and monitor closely its application. The focus of the guide should be similar to the one described under Recommendation 3 above; and
- ! a procedure to show that there is adequate evidence of the detailed account verification performed in support of the certification under Section 34 of the FAA.

Response # 9:

Agreed. It is proposed that PFA plays a quality assurance role to ensure that contracting guidelines are being applied to all CIPO contracts. As stated in the response to recommendation #3, a training plan will be developed and implemented. The contracting guide will identify the roles and responsibilities of each organization, and the quality assurance and monitoring role will be clearly identified as part of the contracting guide.

Appendix V

Action Plan Checklist - Management Response

Further to the audit report, ISB and PFA reviewed the recommendations put forward and then developed an action plan checklist for the nine recommendations presented. In particular, the roles and responsibilities of PFA, ISB, the Comptroller, the PFA Committee, the IT Committee and CIPO Exec were noted. The action plan checklist also noted target completion dates for each of the action plan deliverables.

The audit report commented on three main elements:

1. A vision
2. A governance
3. A contracting guide which would include the Contracting Administration Framework

The recommendations made and the actions to be taken are summarized in the table following:

(P)prime, (S)secondary, (A)pproval, (R)ecommend

Recommendation	PFA	ISB	Com- trolle r	PFA Com- mittee	IT Committee	CIPO Exec.	Target Completion Date
1- LRSIP The LRSIP needs to be updated to reflect the corporate strategic vision and its current fiscal realities.	S	P			R	A	2 nd Q 2000-2001
2- Planning Establishment of IT governance structure and delivery of LTCP aligned with CIPO priorities. Documentation of and education relating to committees, mandates, process and deliverables.	P	S			R	A	2 nd Q 2000/2001
3- Contracting Guide User-friendly contracting guide to be delivered and training provided.	P	S	S	R		A	2 nd Q 2000/2001
4- Delegation/Review ISB director to review delegated authorities	S	P	S				1 st Q 2000-2001
5- SOW Clearly defined deliverables in contracts	P	S	S		See #3		2 nd Q 2000/2001
6- Contracting Administration Framework CAF established, approved by IT Committee	P	S	S		See #3		2 nd Q 2000/2001
7- Harmonization of practices (CAF)	S	P	S		See #3		2 nd Q 2000-2001

8- Communications Regular meetings, focus days, opportunities for staff input into decision making		P					ongoing
9 Educate (CAF), S34 Training plan developed and implemented	P	S	S		See #3		3 rd Q 2000/2001

Notes

- (1): In the above chart we address the second element (Governance) by identifying that the IT Committee and CIPO Exec. are part of the governance
 (2) The Contracting Administration Framework will be part of the Contracting Guide
 (3) ISB and PFA will jointly discuss any material between requesting approval.

Responses

Prime will prepare these in consultation with secondary.





Industrie
Canada

Industry
Canada

**Vérification de la fonction de passation des marchés
Direction générale des services informatiques
Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC)
Au 6 janvier 2000**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Sommaire	i
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 ÉTAPE 1 - DÉFINITION ET SÉLECTION DES BESOINS	2
3.0 ÉTAPE 2 - APPEL D'OFFRES	5
4.0 ÉTAPE 3 - EXÉCUTION DES MARCHÉS	10

Annexes

Annexe I - Liste des contrats de l'échantillon

Annexe II - Liste des personnes interrogées

Annexe III - Critères de vérification

Annexe IV - Réponse de la gestion

Annexe V - Aide-mémoire pour le plan d'action - Réponse de la gestion

Sommaire

Contexte

L'Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC), par l'intermédiaire du sous-ministre adjoint, Secteur des opérations, a demandé à la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'inclure une vérification de la fonction de passation des marchés de la Direction générale des services informatiques (DGSi) dans le cadre du Plan de la DGVE en 1999-2000. Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer si :

- le processus d'appel d'offres utilisé dans l'octroi de contrats de la DGSi est conforme aux politiques et aux règlements du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de passation des marchés; et
- si la fonction de passation des marchés de la DGSi est gérée de façon économique, efficiente et efficace en vue de favoriser la réalisation de la meilleure valeur et l'accomplissement des objectifs de gestion stratégique de la DGSi.

La portée de la vérification a englobé un échantillon de six contrats qui visaient les exercices 1997/98 et 1998/99. L'échantillon comprenait les types de contrats suivants : deux contrats non concurrentiels, deux contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et deux contrats concurrentiels par le biais de TPSGC. La vérification a mis l'accent sur les trois étapes suivantes du cycle relatif à la passation des marchés : définition et sélection des besoins, appel d'offres et exécution des marchés. Les pages suivantes décrivent les résultats de la vérification liés à chacune des étapes.

Atelier sur la gestion du risque

Dans l'ensemble, les résultats donnant lieu aux recommandations de la présente vérification confirment les risques et les contrôles identifiés dans le plan d'action qui avait été produit dans le cadre de l'Atelier sur la gestion du risque, en mai 1999, relativement aux deux objectifs de gestion de la technologie de l'information (TI) élaborés durant l'atelier. Ces objectifs sont les suivants :

- la gestion de la TI reposera sur les objectifs opérationnels et financiers de l'OPIC et sera alignée avec ces derniers; et
- l'entretien de la TI existante et l'investissement dans la nouvelle TI appuieront la réalisation des objectifs stratégiques de l'OPIC et la prestation de services de calibre mondial en matière de propriété intellectuelle (PI).

Évaluation générale

De façon générale, les processus d'appel d'offres liés aux six contrats de la DGSi dans l'échantillon examiné sont conformes aux politiques et aux règlements du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la passation des marchés. La gestion de la DGSi s'efforce d'attribuer et de gérer ses contrats d'une manière efficace en matière de coûts en vue d'atteindre la meilleure valeur. Toutefois, la qualité de la documentation des dossiers de marchés ne démontrent pas de façon uniforme la réalisation de ces objectifs.

Étape 1 - Définition et sélection des besoins

Cette étape vise à définir les besoins du programme et à éliminer les demandes de produits et services qui sont inacceptables, indûment dispendieuses ou inutiles, afin d'assurer que la DGSI achète avec intégrité uniquement ce dont elle a besoin.

Constatation (se reporter à la section 2.1)

- La gestion de la DGSI a passé au crible de façon appropriée le besoin lié aux six contrats examiné dans l'échantillon grâce à l'établissement de ses priorités pour les exercices 1997-98 et 1998-99. La préparation des plans d'immobilisation à long terme pour 1997-98 et 1998-99 a également permis au Comité exécutif de l'OPIC d'exercer une fonction d'examen et d'interrogation.
- Une vision de la gestion de la technologie de l'information (TI) a été documentée par la DGSI dans le Plan d'automation à long terme (PALT) en mai 1998. Le PALT n'a pas été approuvé officiellement par le Comité exécutif de l'OPIC et il n'a pas été révisé de façon à refléter la situation financière prévue de l'organisation. Par conséquent, les décisions ont été prises durant l'exercice de planification opérationnelle de 1999-2000 afin de réduire les budgets de fonctionnement, d'entretien et d'immobilisation, sans l'avantage d'avoir une vision approuvée et mise à jour de la gestion de TI à long terme. Cela n'a pas offert le meilleur contexte pour sélectionner les propositions de projets en TI.

Recommandation n° 1

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que :

- le PALT soit mis à jour de façon à refléter la vision stratégique générale, les réalités fiscales actuelles et les intérêts des intervenants;
- que la stratégie actuelle de ressourcement du PALT, qui représente une combinaison d'équivalents temps plein et de ressources contractuelles, soit mise à jour;
- le Comité exécutif de l'OPIC approuve le PALT révisé et la stratégie de ressourcement qui s'y rattache; et
- le PALT approuvé serve d'une base pour la sélection et l'approbation des propositions de projets en TI dans le cadre du processus de planification opérationnelle et qu'il soit utilisé tout au long de l'exercice financier, de pair avec le plan d'immobilisation à long terme, pour la sélection et l'approbation des projets en TI.

Constatation (se reporter à la section 2.2)

Malgré les quelques progrès réalisés au cours des six derniers mois, il n'existe toujours aucun cadre documenté visant à intégrer efficacement les efforts de planification financière, opérationnelle et de TI de l'OPIC. Les attentes de la gestion supérieure devraient être articulées clairement en ce qui concerne les éléments suivants : les activités à achever, les principaux jalons à atteindre, les résultats à produire, une description des rôles et des responsabilités des participants, la composition et le

mandat du ou des comités, les structures pour la représentation des intervenants et les critères pour l'évaluation, l'établissement de la priorité et l'approbation des propositions de projets en TI.

Recommandation n° 2

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que les efforts de planification de la DGSI, des gestionnaires de produits et de la Direction générale de la planification, des finances et de l'administration (DGPFA) soient mieux intégrés de façon suivante : documenter un processus de planification financière, opérationnelle et de TI; sensibiliser les intervenants; et surveiller de près son application. Le processus établi devrait être basé sur l'apport des intervenants pour promouvoir sa « participation ».

Étape 2 - Appel d'offres

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'appel d'offres sont ouvertes, équitables et favorables à la réalisation de la meilleure valeur.

Constatation (se reporter aux sections 3.1 et 3.2) - Contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et de TPSGC

- Dans l'ensemble, les demandes de propositions (DDP) émises pour les exigences des appels d'offres concurrentiels sont de haute qualité. Les critères obligatoires et cotés sont bien décrits, ainsi que la base de leur évaluation. Des « guides » d'évaluation ont été préparés avec discipline pour encourager une évaluation uniforme des propositions par chaque membre de l'équipe d'évaluation.
- La qualité des dossiers contractuels pourrait être améliorée. L'évaluation des propositions par les membres individuels n'était pas toujours retraçable. Lorsqu'ils sont inscrits en dossier, la justification des points assignés aux critères cotés n'était pas toujours manifeste. Dans les cas où seule une soumission valide avait été reçue, les négociations ne disposaient pas de documentation. Le résultat de l'examen des DDP et du contrat provisoire mené par l'agent d'approvisionnement financier et le chef, Gestion budgétaire et financière, DGSI, ne figurait généralement pas dans le dossier contractuels.
- Il existe une certaine confusion relativement aux rôles, responsabilités et autorités respectifs du personnel de Finances et de la DGSI au sein de l'OPIC dans le cadre du processus de passation des marchés. De plus, les gestionnaires du centre de responsabilité (CR) de la DGSI ont obtenu une pleine autorité de passation des marchés car il n'existe aucun montant seuil progressif d'autorités. Par conséquent, cela limite le nombre des projets où le directeur et les directeurs adjoints de la DGSI examinent et interrogent officiellement les décisions de passation des marchés prises par le personnel. Toutefois, en vue de renforcer ce processus durant neuf des derniers vingt-quatre mois, le directeur de la DGSI a souligné qu'il avait approuvé toutes les dépenses de la Direction générale

Recommandation n° 3

Nous recommandons que le chef des opérations, en consultation avec tous les intervenants, veille à ce que l'OPIIC adopte un guide de passation des marchés, concis et convivial; sensibilise les utilisateurs; et surveille de près son application. Le guide devrait viser à définir le rôle, les responsabilités et les autorités des intervenants, les activités minimales à exécuter, les résultats à produire et la documentation à retenir. Le Bulletin des marchés de services (POL 005), diffusé par la Direction générale du contrôleur, le 8 décembre 1999, devrait être consulté et, s'il y a lieu, adapté pour répondre aux besoins de l'OPIIC.

Recommandation n° 4

Nous recommandons que le chef des opérations réexamine, en consultation avec la gestion de la DGSI et les représentants de la DGPFA, les niveaux d'autorité délégués au personnel de la Direction générale et qu'il évalue dans quelle mesure ils donnent lieu à un examen suffisant, à une interrogation et à une approbation des décisions de passation des marchés aux niveaux du directeur et des directeurs adjoints de la DGSI, tout en favorisant l'efficacité des opérations.

Constatation (se reporter à la section 3.3) - Contrats non concurrentiels

Les contrats non concurrentiels examinés étaient justifiés de façon appropriée, conformément aux conditions énoncées dans le règlement sur les marchés de l'État. En général, les énoncés des travaux qui s'y rattachent étaient bien décrits. Toutefois, les produits livrables pourraient nécessiter une description plus détaillée. Les dossiers contractuels n'étaient pas toujours complets. Les dossiers ne contenaient pas uniformément des preuves relatives à la demande de propositions (DDP), à la réponse de l'entreprise et à l'examen des propositions et des négociations par le gestionnaire du CR.

Recommandations n° 5

Nous recommandons que :

- la gestion de la DGSI veille à ce que les produits livrables soient décrits plus clairement dans l'énoncé des travaux du contrat afin de faciliter l'administration des contrats; et
- la recommandation n°3 ci-dessus s'applique également aux contrats non concurrentiels.

Étape 3 - Exécution des marchés

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'administration des contrats assurent que le fournisseur exécute ce dont il a été convenu, à la date convenue et pour le prix convenu.

Constatation (se reporter à la section 4.1)

Un cadre d'administration des marchés (CAM) identifie les activités prévues pour promouvoir la réalisation de la meilleure valeur durant la phase d'exécution du cycle de passation des marchés. Un CAM était en place pour l'échantillon des contrats examinés. Son degré de formalité variait parmi l'échantillon des contrats examinés. Dans un cas particulier, le CAM avait été documenté et sujet à un examen par la gestion de la DGSI. Cela représente une pratique positive. Toutefois, l'équipe de

vérification a constaté qu'une telle approche officielle n'avait pas été adoptée pour le contrat le plus important à l'étude (c.-à-d., des dépenses mensuelles d'environ 225 000 \$). Cela ne signifie pas que les agents de la DGSI n'administrent pas efficacement le contrat. Il est tout simplement difficile de tirer des conclusions sur la pertinence du CAM, car il n'est pas évident quelles activités ont été planifiées au début du contrat pour évaluer la qualité de chaque domaine spécifique du rendement de l'entrepreneur.

Recommandations n° 6

Nous recommandons que le chef des opérations :

- veille à ce qu'un CAM soit documenté officiellement par la DGSI pour tous les contrats importants actuels et futurs, en fonction de consultations appropriées avec les intervenants. Le CAM devrait souligner si certains aspects particuliers de l'exécution, conformément au contrat, risquent de ne pas être sujets à un contrôle adéquat de la qualité compte tenu des niveaux de ressources actuels;
- assure que le CAM soit examiné par le Comité de la technologie de l'information (TI); et
- approuve le CAM, d'après la recommandation du Comité de la TI, et reçoive des rapports de situation périodiques sur son efficacité.

Constatation (se reporter à la section 4.2)

Trois contrats à l'étude portaient sur la maintenance et les améliorations des systèmes Techsource et Intrepid. Les CAM connexes variaient grandement. Le CAM appliqué aux contrats relatifs au système Intrepid était beaucoup plus détaillé. Bien qu'il n'existe aucune façon unique d'administrer un contrat, l'équipe de vérification ne s'attendait pas à voir un tel écart dans les CAM respectifs, compte tenu de la nature similaire des services offerts. Selon toute vraisemblance, il existe des problèmes d'efficience qui méritent l'attention de la gestion de la DGSI.

Recommandation n° 7

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que les CAM associés aux contrats pour les services d'entretien et d'amélioration relatifs aux systèmes Techsource et Intrepid soient examinés dans le but d'identifier les pratiques exemplaires et les améliorations possibles de l'efficience.

Constatation (se reporter à la section 4.3)

La gestion de la DGSI s'est efforcée d'établir une solide relation professionnelle avec les ressources contractuelles pour aider à réaliser la meilleure valeur. Toutefois, le personnel de la DGSI a commenté que les décisions prises par la gestion de la DGSI, à la suite d'une consultation étroite et d'après l'apport des ressources contractuelles, ne leur paraissent pas toujours transparentes. Cela ne signifie pas que la relation établie entre la gestion de la DGSI et ses ressources contractuelles soit inappropriée. Néanmoins, cela a nui au moral d'un certain nombre d'employés de la DGSI interrogés par l'équipe de vérification.

Recommandation n° 8

Nous recommandons que la gestion de la DGSi devienne de plus en plus à l'écoute des sensibilités du personnel relativement aux relations qu'elle entretient avec les ressources contractuelles. Dans la mesure du possible, les décisions devraient être prises et communiquées, dans la mesure du possible, d'une manière ouverte et transparente afin de mieux gérer les sensibilités du personnel.

Constataion (se reporter à la section 4.4)

En général, les modifications contractuelles étaient justifiées de façon appropriée, dans les limites des niveaux d'autorité délégués. La qualité de la documentation relative au soutien des prix et les négociations entreprises pourraient toutefois être améliorées. Bien que la certification des services rendus conformément à l'Article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) soit exercée par un individu ayant une autorité appropriée, la vérification justificative et détaillée des comptes ne se manifestait pas de façon uniforme.

Recommandation n° 9

Nous recommandons que le chef des opérations coordonne l'élaboration des éléments suivants :

- un guide concis et convivial d'administration des contrats, tout en sensibilisant les intervenants et en surveillant de près son application. Le point de mire du guide devrait être similaire à celui décrit dans la Recommandation 3 ci-dessus; et
- une procédure qui montre des preuves adéquates de la vérification détaillée des comptes à l'appui la certification en vertu de l'Article 34 de la LGFP.

1.0 INTRODUCTION

L'Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC), par l'intermédiaire du sous-ministre adjoint, Secteur des opérations, a demandé à la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'inclure une vérification de la fonction de passation des marchés de la Direction générale des services informatiques (DGSi) dans le cadre du Plan de la DGVE en 1999-2000.

La section suivante décrit le contexte, la portée, l'objectif et l'approche de la vérification.

1.1 Contexte

En mai 1999, un atelier sur l'évaluation du risque a été organisé au sein de l'OPIC relativement à la gestion de la technologie de l'information (TI). Environ 12 intervenants ont participé à l'atelier. Parmi ces participants, on comptait le président de l'OPIC, la gestion supérieure de la DGSi et le personnel des produits.

Les objectifs de l'atelier consistaient à établir les principaux objectifs, risques et contrôles en matière de gestion de la TI, ainsi qu'à produire un plan d'action pour atténuer les grands risques potentiels identifiés. La présente vérification répond à l'exigence de l'une des mesures de suivi identifiées en vue d'atténuer un risque cerné dans le plan d'action.

1.2 Portée de la vérification

La portée de la vérification a englobé un échantillon de six contrats qui couvraient les exercices 1997/98 et 1998/99. L'échantillon comprenait les types de contrats suivants : deux contrats non concurrentiels, deux contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et deux contrats concurrentiels par le biais de TPSGC. L'**Annexe I** fournit des renseignements sommaires sur l'échantillon des six contrats.

La vérification a mis l'accent sur les trois phases suivantes du cycle relatif à la passation des marchés : la définition et la sélection des besoins, l'appel d'offres et l'exécution des marchés. Les sections deux, trois et quatre présentent les constatations et les recommandations sous chacune des trois étapes du cycle de passation des marchés.

1.3 Objectifs de la vérification

Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer si :

- le processus d'appel d'offres utilisé dans l'octroi de contrats de la DGSi est conforme aux politiques et aux règlements du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de passation des marchés; et
- si la fonction de passation des marchés de la DGSi est gérée de façon économique, efficiente et efficace en vue de favoriser la réalisation de la meilleure valeur et l'accomplissement des objectifs de gestion stratégique de la DGSi.

1.4 Approche de la vérification

L'approche de vérification consistait à examiner la documentation des dossiers contractuels maintenus par la Direction générale de la planification, des finances et de l'administration (DGPFA) et la Direction générale des services informatiques (DGSi). Des entrevues ont été menées avec les représentants de produits et le personnel de la DGPFA et de la DGSi. L'**Annexe II** contient les noms des personnes interrogées.

Pour réaliser les objectifs de vérification, nous avons adopté les critères énoncés dans la vérification du vérificateur général, chapitre 26, datée de décembre 1999, sur la passation des marchés de services professionnels, ainsi que les Lignes directrices pertinentes du Conseil du Trésor. L'**Annexe III** décrit les critères de vérification qui ont été utilisés pour évaluer les pratiques de la DGSi sous chaque étape du cycle de passation des marchés.

2.0 ÉTAPE 1 - DÉFINITION ET SÉLECTION DES BESOINS

Cette étape vise à définir les besoins du programme et à éliminer les demandes de produits et services qui sont inacceptables, indûment dispendieuses ou inutiles, afin d'assurer que la DGSi achète avec intégrité uniquement ce dont elle a besoin.

2.1 Constatation : La gestion de la DGSi a passé au crible de façon appropriée le besoin lié aux six contrats examiné dans l'échantillon. Le Comité exécutif de l'OPIC a également exercé un examen et une interrogation. Le Plan d'automation à long terme (PALT) de l'OPIC doit être mis à jour pour fournir une meilleure base à la sélection des propositions futures de projets en TI.

Trois domaines prioritaires ont été identifiés durant la préparation du Plan d'automation à long terme (PALT) de 1998-99, à savoir : la connectivité, l'amélioration continue des services et le rapport du rendement. Les priorités découlent des « balayages » menés par les agents ministériels (c.-à-d. Industrie Canada) et le personnel de l'OPIC au niveau de l'organisme et de la Direction générale. L'Annexe 2 du PALT identifie les liaisons entre les initiatives et les priorités en matière de technologie de l'information de l'OPIC, ses objectifs opérationnels généraux et les objectifs stratégiques d'Industrie Canada.

La gestion de la DGSi a préparé un document d'une « analyse des priorités » pour les exercices 1997/98 et 1998/99. Le document a identifié les pressions, les possibilités, les priorités, les mesures possibles et les considérations/contraintes de la direction générale. Un plan d'action officiel a aussi été préparé pour chaque exercice. Le plan d'action a identifié les propositions de projets en TI nécessaires pour aborder les priorités de la direction générale. Ces projets seraient financés par le budget de fonctionnement et d'entretien, ainsi que le budget d'immobilisation. L'équipe de vérification était en mesure de lier l'échantillon des six contrats à une proposition de projet incluse dans le plan d'action applicable. Cela laisse entendre que la gestion de la DGSi a sélectionné efficacement le besoin des propositions de projet dans le cadre du processus de planification de la Direction générale et du Ministère.

Le PALT pour les exercices 1997-98 et 1998-99 contenait une liste des propositions de projet approuvées en matière de TI sous chacune des initiatives stratégiques de l'OPIC. L'équipe de vérification était en mesure d'établir un lien raisonnable entre les propositions de projet associées à l'échantillon des contrats examinés, d'une nature capitale, et celles contenues dans le Plan d'automation à long terme (PALT). Cela suggère que le besoin relatif à l'échantillon des contrats avait fait l'objet d'un certain degré d'examen et d'interrogation par le Comité exécutif de l'OPIC (c.-à-d. cadres de l'OPIC), car le Plan d'automation à long terme (PALT) avait nécessité l'approbation du Comité.

Un Plan d'automation à long terme (PALT) a été préparé par la DGSI en mai 1998. Le PALT documentait la vision de la gestion en matière de TI au sein de l'OPIC. Il contenait une évaluation de l'état actuel de la gestion de TI au sein de l'organisme, identifiait les priorités au niveau de l'organisme et des programmes, faisait fond sur les stratégies organisationnelles pour la gestion de ressources de TI, identifiait les améliorations de services, traitait les questions en matière de planification et de rapport du rendement et, enfin, fournissait des plans de mise en oeuvre.

La gestion de la DGSI envisageait de solliciter l'approbation du Comité exécutif de l'OPIC relativement au PALT. Or, cela ne s'est pas produit. La gestion de la DGSI déclare que l'organisme faisait face à d'importantes difficultés financières à cette époque. Ces difficultés consommaient une grande partie du programme de la gestion supérieure. En vue de gérer ces difficultés, l'organisme a dû effectuer des coupures budgétaires et serrer les contrôles de dépenses en 1998/99 et 1999/2000.

Le PALT et la stratégie de ressourcement qui s'y rattache n'ont pas été mis à jour de façon à refléter la situation fiscale prévue de l'organisme. La gestion de la DGSI est au courant du fait que le PALT doit être révisé. Elle reconnaît également que, faute de mise à jour, le PALT n'a pas contribué à la sélection des propositions de projets en TI et à la prise de décisions budgétaires durant la préparation du Plan opérationnel et financier de 1999-2000.

En conclusion, la gestion de la DGSI se doit de mettre à jour le PALT afin de refléter les nouvelles réalités fiscales. Des consultations efficaces avec les intervenants seront essentielles à cette fin, ainsi qu'une certaine orientation du Comité exécutif de l'OPIC quant aux priorités organisationnelles. La stratégie de ressourcement actuelle de la DGSI devra être examinée afin d'assurer sa pertinence continue. Il faudra obtenir une approbation officielle du Comité exécutif de l'OPIC relativement au PALT révisé et à la stratégie de ressourcement qui s'y rattache.

Recommandation n° 1

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que :

- le PALT soit mis à jour de façon à refléter la vision stratégique générale, les réalités fiscales actuelles et les intérêts des intervenants;
- que la stratégie actuelle de ressourcement du PALT, qui représente une combinaison d'équivalents temps plein et de ressources contractuelles, soit mise à jour;

- le Comité exécutif de l'OPIC approuve le PALT révisé et la stratégie de ressourcement qui s'y rattache; et
- le PALT approuvé serve d'une base pour la sélection et l'approbation des propositions de projets en TI dans le cadre du processus de planification opérationnelle et qu'il soit utilisé tout au long de l'exercice financier, de pair avec le plan d'immobilisation à long terme, pour la sélection et l'approbation des projets en TI.

2.2 Constatation : Les efforts de l'OPIC pour la planification financière, opérationnelle et de TI doivent être mieux intégrés.

L'alignement de la gestion de TI avec les objectifs opérationnels et financiers de l'OPIC a été identifié comme un objectif de la DGSI dans le cadre de l'Atelier sur la gestion du risque. La réalisation de cet objectif nécessitait une intégration efficace des efforts de l'OPIC pour la planification financière, opérationnelle et de TI. Cela était considéré comme un facteur clé de risque.

L'établissement d'un Comité de finances, de planification et de TI a été réservé comme une « mesure ». Des progrès ont été accomplis à cet égard. Un document daté du 8 novembre 1999 décrit une structure proposée des Comités de l'OPIC. On a rédigé le mandat des sept comités. Un calendrier de planification de l'OPIC était également joint à ce document. Il fournit un aperçu d'une page des principales activités de planification qui auront lieu dans chacun des quatre trimestres de l'exercice.

La DGSI a documenté le cadre de planification. Le cadre prévoit une planification tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Les intrants, les mesures et les résultats de la planification ont été identifiés, de pair avec un calendrier qui indique leur occurrence.

Malgré les quelques progrès réalisés au cours des six derniers mois, il n'existe toujours aucun cadre documenté visant à intégrer efficacement les efforts de planification financière, opérationnelle et de TI de l'OPIC. Les attentes de la gestion supérieure devraient être articulées clairement en ce qui concerne les éléments suivants : les activités à achever, les principaux jalons à atteindre, les résultats à produire, une description des rôles et des responsabilités des participants, la composition et le mandat du ou des comités, les structures pour la représentation des intervenants et les critères pour l'évaluation, l'établissement de la priorité et l'approbation des propositions de projets en TI. Le besoin d'un cadre de planification intégré a été confirmé par les représentants de la DGPFA, de TI et des produits.

En conclusion, il est nécessaire de mieux intégrer les efforts de planification de la DGSI avec les efforts déployés dans le cadre du processus de planification financière et opérationnelle de l'OPIC. Toutes les parties concernées reconnaissent ce besoin. Ces efforts seront facilités en documentant un processus de planification intégré. Le cadre de planification documenté de la DGSI pourrait servir d'un point de départ utile. Une étroite collaboration entre les agents de la DGSI et les représentants de la Direction générale de planification, de finances et d'administration, et des produits sera nécessaire pour assurer la « participation » au processus défini.

Recommandation n° 2

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que les efforts de planification de la DGSI, des gestionnaires de produits et de la Direction générale de la planification, des finances et de l'administration (PFA) soient mieux intégrés de la façon suivante : documenter un processus de planification financière, opérationnelle et de TI; sensibiliser les intervenants; et surveiller de près son application. Le processus établi devrait être basé sur l'apport des intervenants pour promouvoir sa « participation ».

3.0 ÉTAPE 2 - APPEL D'OFFRES

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'appel d'offres sont ouvertes, équitables et favorables à la réalisation de la meilleure valeur. Les constatations tirées des deux contrats concurrentiels et non concurrentiels sont décrites ci-dessous.

3.1 Constatation - Contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et de TPSGC : Dans l'ensemble, les demandes de propositions (DDP) examinées sont d'une grande qualité.

Quatre des six contrats de l'échantillon ont été octroyés à la suite d'un concours (se reporter à l'Annexe I). Deux de ces contrats (c.-à-d. Gamet - conseils à la DGSI et ISM - gestion des installations) ont été accordés par TPSGC au nom de l'OPIC. Les deux autres (c.-à-d. Certus et Neodyne) ont été accordés directement par l'OPIC après une annonce dans le MERX.

Dans l'ensemble, les DDP à l'étude contenaient un clair énoncé des travaux. Les travaux à exécuter, les objectifs à atteindre et l'échéancier de l'exécution étaient, en général, bien décrits. Tel était le cas particulièrement avec les appels d'offres de TPSGC qui impliquaient des sommes d'argent plus importantes.

Toutefois, l'énoncé des travaux pour les contrats de Certus et Neodyne pourrait bénéficier d'une description plus claire des produits livrables en spécifiant les « feuilles de temps » et les « réunions d'avancement régulières » en tant que principaux résultats de l'entrepreneur. Bien que ces aspects soient importants du point de vue de l'administration des contrats, ils ne reflètent pas adéquatement les résultats prévus car l'entrepreneur était engagé à aider dans le maintien du système Intrepid II. Le gestionnaire de la DGSI que nous avons interrogé a confirmé que la description des produits livrables aurait pu être mieux adaptée à la nature des services offerts par l'entrepreneur. De plus, il a aussi confirmé que cela aurait pu fournir une meilleure base à la surveillance du rendement de l'entrepreneur en vue de réaliser la meilleure valeur.

Dans l'ensemble, les DDP examinées décrivent clairement les critères obligatoires et cotés à utiliser pour les besoins d'évaluation des propositions. La cotation numérique assignée à chaque critère coté était aussi, de façon générale, clairement décrite. Un guide a été préparé pour les quatre contrats de l'échantillon à l'étude afin d'aider les évaluateurs à interpréter et à appliquer les critères d'évaluation. Ces guides étaient d'une grande qualité. Ils précisent le bien-fondé de fournir une cote numérique différente à chaque critère coté. La méthode de sélection (c.-à-d., le coût unitaire le plus faible, le plus

bas prix + le respect des critères techniques obligatoires et minimaux, etc.) a été énoncée clairement et uniformément dans les DDP.

En conclusion, la préparation d'une DDP de grande qualité est l'une des premières étapes à prendre pour obtenir un processus d'appel d'offres ouvert et équitable. Dans l'ensemble, la qualité des énoncés de travaux, la clarté des critères obligatoires et cotés et la méthode de sélection ont positivement contribué à la réalisation de la « meilleure valeur » et des objectifs d'ouverture et d'équité.

3.2 Constatation - Contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et de TPSGC : La qualité des dossiers contractuels doit être améliorée pour mieux refléter le processus d'appel d'offres appliqué. Le rôle, les responsabilités et les pouvoirs des différents intervenants impliqués dans le cycle de passation des marchés doivent être articulés plus clairement.

Le maintien de la documentation relative aux dossiers contractuels est important pour démontrer que les pratiques d'appel d'offres sont appliquées de façon ouverte et équitable. La conclusion ci-dessus (se reporter à la constatation 3.1) relativement à la qualité de la documentation des DDP est positive à cet égard. Toutefois, le même degré de confort ne peut être obtenu par la documentation relative à la réception et à l'évaluation des propositions.

Les DDP examinées ont spécifié de façon appropriée une date de clôture des soumissions et un calendrier. Toutefois, les dossiers contractuels examinés concernant deux contrats attribués directement par l'OPIC (c.-à-d. Certus et Neodyne) ne contenaient aucune preuve à l'appui du fait que les propositions évaluées avaient respecté l'exigence de la date de clôture. Cela est normalement indiqué par le marquage de la date et de l'heure sur les enveloppes contenant la proposition de l'entrepreneur. Dans le cas du contrat de Neodyne, les enveloppes ne pouvaient être retracées. Quant au contrat de Certus, les enveloppes avaient été classées, sans toutefois indiquer la date et l'heure de réception.

L'évaluation des propositions est un important aspect du processus d'appel d'offres. Elle constitue souvent la source des plaintes « inéquitable » de la collectivité des fournisseurs. Pour cette raison, la documentation applicable est particulièrement pertinente. L'équipe de vérification a noté un certain nombre d'observations à l'effet que les pratiques de documentation connexes pourraient être renforcées davantage.

L'évaluation des propositions avait été documentée dans tous les quatre contrats examinés dans l'échantillon. Les évaluations ont été exécutées d'une manière conforme à l'information pertinente contenue dans la DDP. Toutefois, aucun des formulaires d'évaluation ne faisait un renvoi uniforme à la proposition pour appuyer la cotation numérique assignée aux critères cotés ou la conclusion à savoir si les critères obligatoires avaient été respectés ou non. Sans ce renvoi, il existe une subjectivité beaucoup plus importante relative à l'évaluation et à la cotation finales fournies par l'évaluateur. Cela est particulièrement pertinent car plusieurs des propositions ne contenaient aucune preuve (c.-à-d. marques de crayon, utilisation d'un marqueur pour surligner, etc.) qu'elles avaient été lues.

Dans le cas du contrat « Gamet - Conseils à la DGSi », une des analyses de l'évaluation ne pouvait être retracée. De plus, on ne pouvait pas trouver l'examen effectué par l'un des évaluateurs en ce qui concerne les qualifications du personnel proposé. Au dire du personnel de la DGSi, une réunion de l'équipe d'évaluation s'est tenue pour examiner leurs cotations individuelles et les domaines des propositions qui exigent une discussion. Il s'agit là d'une pratique appropriée. Cependant, le dossier contractuel ne contenait aucune preuve des discussions qui ont eu lieu lors de cette réunion.

Le personnel de la DGSi a signalé qu'une équipe d'évaluation de trois personnes a été formée pour évaluer les propositions reçues en réponse de la DDP de la Gestion des installations (GI). Toutefois, le dossier des marchés contenait seulement un formulaire d'évaluation « provisoire ». De plus, le formulaire d'évaluation n'indique pas si les ressources proposées ont été évaluées par rapport aux qualifications spécifiques contenues à l'Annexe E de la DDP. Le personnel de la DGSi déclare que cette évaluation a eu lieu, mais ne pouvait pas repérer la documentation justificative. Le personnel de la DGSi déclare en outre que la qualité de la documentation des dossiers peut refléter le fait que l'équipe d'évaluation perçoive un « défi » de risque moins élevé, car seule une soumission valide avait été reçue. Comme c'était le cas avec le contrat « Conseils à la DGSi », un sommaire des discussions n'était pas inclus dans le dossier contractuel.

La DDP de Neodyne déclarait que les propositions qui respectent tous les critères obligatoires et qui ont obtenu la valeur numérique la moins élevée pour la meilleure valeur seront les propositions gagnantes. La valeur numérique a été définie en divisant le taux quotidien par la cote numérique technique totale. Seize ressources différentes ont été évaluées par huit entreprises différentes. Une « cotation finale », datée du 17 avril 1998, a fourni la valeur numérique, en ordre croissant, à chacune des 16 ressources évaluées. Cependant, le dossier des marchés ne contenait aucune documentation des calculs effectués pour appuyer ces cotations finales.

Les contrats « Gament - Conseils à la DGSi » et « ISM - Gestion des installations » représentaient les deux plus grands contrats de l'échantillon vérifié. La valeur d'attribution initiale se chiffrait respectivement à 1 million de dollars et à 18,4 millions de dollars. Dans les deux cas, seule une soumission a été reçue. Dans de telles circonstances, on considère comme pratiques acceptables le fait d'exiger un soutien des prix et d'entreprendre des négociations de prix. Cela aide à donner une certaine assurance que la valeur contractuelle représente la meilleure valeur. Le personnel de la DGSi déclare qu'il a aidé TPSGC durant ces négociations. Néanmoins, il y avait très peu de documents retenus dans les dossiers de la DGSi sur les négociations entreprises.

L'agent d'approvisionnement financier de l'OPIC et le chef, Gestion budgétaire et financière, DGSi, signalent avoir mené un examen de la DDP et du contrat provisoire. Ces examens visaient à contribuer au maintien d'un processus d'appel d'offres de grande qualité. Ils représentent des « freins et des contrepoids » appropriés. À l'exception des contrats de Neodyne et de Certus, il y avait peu de preuves dans les dossiers contractuels indiquant que des examens avaient été menés. Cela n'est surprenant compte tenu du fait que l'agent d'approvisionnement financier et le chef, Gestion budgétaire et financière, DGSi déclarent que leurs commentaires étaient communiqués, à l'occasion, de vive voix.

Les entrevues menées avec le personnel de la DGSI indiquent que le rôle, les responsabilités et les pouvoirs d'approvisionnement du représentant d'approvisionnement financier de l'OPIC et le chef, Gestion budgétaire et financière, DGSI n'étaient pas clairement compris. Certains des gestionnaires du CR de la DGSI considèrent que le rôle du chef, Gestion budgétaire et financière, DGSI est strictement d'ordre financier (examen des factures, maintien de l'information sur le statut financier des budgets et des contrats, etc.), sans aucune responsabilité ou pouvoir de questionner leurs décisions en matière de passation des marchés. De plus, le chef, Gestion budgétaire et financière, DGSI affirme que sa description de travail n'aborde pas spécifiquement les responsabilités de passation des marchés qu'il assume, ni le pouvoir consacré à cette fonction. Il existe également une certaine confusion dans l'esprit de certains employés de la DGSI quant au rôle et aux responsabilités spécifiques de l'agent d'approvisionnement de l'OPIC. Par exemple, il n'est pas clair quelle documentation devrait être retenue dans les « dossiers contractuels » de la DGSI et de la division des finances de l'OPIC.

Le document « Délégation de pouvoirs » obtenu par la division des finances de l'OPIC indique que le directeur, les directeurs adjoints et les gestionnaires de la DGSI ont obtenu un « plein pouvoir » conformément au document de délégation du sous-ministre. Il n'existe donc aucun montant seuil progressif de pouvoirs. Par conséquent, cela limite le nombre des projets où le directeur et les directeurs adjoints de la DGSI examinent et interrogent officiellement les décisions de passation des marchés prises par le personnel. Cela est particulièrement pertinent car la DGSI et l'OPIC dans son ensemble n'ont pas établi un examen officiel des contrats. Bien qu'il soit toujours nécessaire de « laisser les gestionnaires gérer », il est également nécessaire d'assurer qu'une bonne surveillance de la gestion soit exercée. Le fait d'avoir une structure de délégation de pouvoirs progressifs, selon des montants seuils, est l'un des moyens de veiller à ce que la gestion ait l'occasion de s'acquitter de son rôle de supervision. Il mérite de souligner, toutefois, qu'en vue de renforcer ce processus durant neuf des derniers vingt-quatre mois, le directeur de la DGSI a souligné qu'il avait approuvé toutes les dépenses de la Direction générale.

En conclusion, il est nécessaire d'améliorer la qualité de la documentation des dossiers contractuels. Cela aidera la gestion de la DGSI à mieux démontrer l'application de la diligence raisonnable en vue de la réalisation de la meilleure valeur. L'OPIC doit définir et officialiser son processus de passation des marchés de façon à ce que les attentes de la gestion soient clairement articulées. Cela permettra aux intervenants applicables de mieux comprendre leur rôle, leurs responsabilités et leurs pouvoirs et d'améliorer la qualité globale de la documentation des dossiers contractuels. Par ailleurs, il est aussi nécessaire d'examiner les pouvoirs délégués au personnel de la DGSI pour assurer qu'un équilibre approprié existe entre la supervision de la gestion, d'une part, et l'efficacité des activités, d'autre part.

Recommandation n° 3

Nous recommandons que le chef des opérations, en consultation avec tous les intervenants, veille à ce que l'OPIC adopte un guide de passation des marchés, concis et convivial; sensibilise les utilisateurs; et surveille de près son application. Le guide devrait viser à définir le rôle, les responsabilités et les autorités des intervenants, les activités minimales à exécuter, les résultats à produire et la documentation à retenir. Le Bulletin des marchés de services (POL 005), diffusé par la Direction générale du contrôleur, le 8 décembre 1999, devrait être consulté et, s'il y a lieu, adapté pour répondre aux besoins de l'OPIC.

Recommandation n° 4

Nous recommandons que le chef des opérations réexamine, en consultation avec la gestion de la DGSi et les représentants de la DGPFA, les niveaux d'autorité délégués au personnel de la Direction générale et évalue la mesure dans laquelle ils donnent lieu à un examen suffisant, à une interrogation et à une approbation des décisions de passation des marchés aux niveaux du directeur et des directeurs adjoints de la DGSi, tout en favorisant l'efficacité des exploitations.

3.3 Constatations - Contrats non concurrentiels. Parmi les contrats examinés, ceux attribués à un fournisseur exclusif étaient justifiés de façon appropriée conformément au Règlement sur les contrats de l'État. La qualité de l'énoncé des travaux pourrait être améliorée grâce à une meilleure définition des produits livrables. La documentation des dossiers contractuels doit être renforcée.

Deux contrats attribués à un fournisseur exclusif (« Gamet - Planification et recherche stratégiques » et « Gamet - Indicateurs du rendement ») ont été sélectionnés pour faire l'objet de l'examen (se reporter à l'Annexe I). La valeur d'attribution des deux contrats était inférieure à 25 000 \$. Le Règlement sur les contrats de l'État (RCE) prévoit que les contrats attribués à des fournisseurs exclusifs doivent être inférieurs à ce seuil. Pour cette raison, la justification pour les contrats à fournisseur exclusif que nous avons examinés étaient conformes au RCE.

L'énoncé des travaux des deux contrats à l'étude contenait une description adéquate des activités à exécuter. Par exemple, « gérer le système de contrôle des documents », « maintenir des plans de projet détaillés », « orienter les activités vers l'élaboration des indicateurs du rendement », etc. Bien qu'on puisse « lire entre les lignes » quant à savoir quels sont les produits livrables du contrat, ils n'étaient toutefois pas définis clairement et spécifiquement dans le contrat. Il n'y avait aucune section intitulée « produits livrables », ni des phrases qui renvoyaient et qui incluaient le terme « produit livrable ». Par conséquent, l'énoncé des travaux ne facilite pas la gestion du rendement de l'entrepreneur.

Le soutien des prix et les négociations sont particulièrement importants dans le cas des contrats attribués à un fournisseur exclusif. Ils sont nécessaires car l'État n'aurait autrement aucune assurance que le prix représente la meilleure valeur, étant donné qu'aucun concours n'a été effectué. Le personnel de la DGSi déclare qu'il a obtenu cette assurance pour les deux contrats examinés.

Dans le cas du contrat « Gamet - Indicateurs du rendement », le personnel de la DGSI déclare avoir rencontré l'entrepreneur pour discuter de l'énoncé des travaux, étudier la ressource proposée et examiner la vraisemblance du taux quotidien proposé. Toutefois, il n'y avait aucune demande de propositions officielle émise, ni aucune proposition soumise par Gamet. Le personnel de la DGSI indique en outre qu'il a négocié avec succès une réduction de 50 \$ dans le taux quotidien initialement proposé par l'entrepreneur. Le personnel jugeait que ce taux était conforme au « taux du marché en cours » pour les services similaires. Cependant, le dossier contractuel ne comprenait aucune documentation sur les négociations entreprises et sur la justification d'affirmer que le taux quotidien négocié se trouve dans une gamme raisonnable du « taux en cours ».

Le personnel de la DGSI déclare avoir comparé le taux quotidien lié au contrat « Gamet - Planification et recherche stratégiques » avec le quotidien d'un poste CR4. Cette comparaison visait à assurer la vraisemblance du taux quotidien proposé par l'entrepreneur. L'analyse a confirmé la vraisemblance du taux quotidien de 220 \$. Or, le dossier contractuel ne contenait aucune preuve de l'analyse entreprise. De plus, comme pour le contrat « Gamet - Indicateurs du rendement », aucune demande de propositions officielle n'a été émise et aucune proposition n'a été officiellement soumise par l'entrepreneur.

En conclusion, les contrats à fournisseur exclusif que nous avons examinés étaient justifiés de façon appropriée conformément au RCE. Il faut toutefois déployer plus d'efforts pour assurer que les produits livrables sont définis plus clairement dans l'énoncé des travaux du contrat. La qualité de la documentation des dossiers contractuels pourrait être améliorée si on assure qu'elle comprend la demande de propositions officielle, l'offre de l'entrepreneur, l'évaluation de la proposition exécutée par le personnel de la DGSI, ainsi que des efforts à soutenir et à négocier des prix équitables et raisonnables.

Recommandation n° 5

Nous recommandons que la gestion de la DGSI veille à ce que les produits livrables soient décrits plus clairement dans l'énoncé des travaux du contrat afin de faciliter l'administration des contrats. (Nota - La recommandation n° 3 ci-dessus porte également sur les contrats non concurrentiels).

4.0 ÉTAPE 3 - EXÉCUTION DES MARCHÉS

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'administration des contrats assurent que le fournisseur exécute ce dont il a été convenu, à la date convenue et pour le prix convenu.

4.1 Constatation : Un Cadre d'administration des marchés (CAM) était en place pour l'ensemble de l'échantillon des six contrats examinés. Son degré de formalité varie. Toutefois, un CAM officiel n'était pas documenté pour le contrat le plus important à l'étude.

Un CAM identifie les activités prévues pour promouvoir la réalisation de la meilleure valeur durant la phase d'exécution du cycle de passation des marchés. D'après la discussion avec le personnel de la DGSI, il était manifeste qu'un CAM avait été défini pour l'ensemble de l'échantillon des contrats

examinés. Une certaine réflexion a été accordée à la façon optimale de gérer le contrat pour réaliser ses objectifs. Le degré de formalité dans la documentation du CAM variait. Cela n'est pas surprenant car le CAM devrait être défini d'emblée pour tous les contrats afin de favoriser la meilleure valeur. L'approche, la structure et la documentation sont des composants clés qui doivent être adaptés à la taille et à la complexité du contrat. Cela assure que les objectifs liés à l'administration efficace des contrats et à l'efficacité des opérations sont dûment pris en considération. En général, le degré de formalité et de documentation produite est considérablement moins élevé pour les contrats à plus faible valeur monétaire.

Dans le cadre de l'échantillon faisant l'objet de la vérification, deux contrats impliquaient d'importantes sommes d'argent. Les contrats « Gamet - Conseils à la DGSI » et « ISM - Gestion des installations (GI) » avaient des valeurs d'attribution de 1 million de dollars et de 18,4 millions de dollars respectivement.

On a formé un Comité d'administration du contrat Gamet, composé des représentants de la DGSI et de l'entrepreneur. Son mandat visait à définir les procédures à appliquer pour administrer efficacement le contrat. Le comité s'est réuni à plusieurs occasions au cours du contrat, mais la majorité des réunions s'est tenue au début du contrat. Les procès-verbaux des réunions ont été gardés. Le comité a établi des formulaires types [c.-à-d., formulaires d'autorisation des tâches (FAT)] et a défini les processus pour la préparation et l'approbation des CAM, des feuilles de temps et des factures. Des diagrammes concis illustrant les processus ont été préparés. Le personnel de la DGSI a également défini un processus pour suivre l'état financier du contrat. Ce processus était nécessaire car les FAT étaient en fait des « commandes subséquentes » par rapport à la valeur du contrat. Il était important de savoir, à tout moment, les FAT réels et prévus, par rapport à la valeur du contrat. La procédure décrite ci-dessus laisse entendre qu'une considération attentive avait été donnée à l'établissement d'un CAM dès le début du contrat. Grâce au personnel de la DGSI, le dossier contractuel contenait la documentation adéquate des efforts déployés à cet égard.

Le contrat ISM - GI représentait le matériel le plus important financièrement parmi l'échantillon examiné. Il impliquait des dépenses mensuelles d'environ 225 000 \$. Comme on l'a mentionné, l'énoncé des travaux était très bien défini, avec des niveaux de rendement quantifiés et ciblés et des douzaines de produits livrables spécifiés. Compte tenu des sommes importantes en jeu, il est raisonnable de s'attendre à une approche plus officielle pour définir et documenter un CAM. Cela favoriserait la réalisation de la meilleure valeur pour les montants dépensés.

La DGSI exécute un certain nombre d'activités conçues pour administrer efficacement le contrat. Des réunions formelles et informelles se sont tenues pour examiner le rendement de l'entrepreneur. La plus importante de ces réunions constitue l'« examen mensuel des opérations » (EMO), auquel assistent les représentants de la DGSI et d'ISM. La réunion vise à examiner le rapport détaillé d'EMO préparé par l'entrepreneur et d'en discuter. Le Comité des opérations Techsource et le Groupe de soutien de Techsource se rencontrent également tous les mois, pour examiner respectivement le développement et les questions techniques. Les représentants de la DGSI, des secteurs d'exécution et de l'entrepreneur assistent à ces réunions. Des réunions hebdomadaires sont aussi organisées entre

le personnel des Services du réseau informatique de la DGSI et l'entrepreneur afin d'examiner l'état des tâches et les progrès accomplis. Une réunion quotidienne a également lieu « première chose tous les matins » afin d'examiner les questions opérationnelles. Les représentants des secteurs d'exécution, de la DGSI et de l'entrepreneur y participent. Le personnel de la DGSI déclare que des réunions spéciales des comités et groupes susmentionnés se tiennent également au besoin.

Bien qu'il soit évident que le personnel de la DGSI déploie un effort considérable dans l'administration du contrat ISM - GI, il est tout aussi évident qu'un CAM documenté n'avait pas été préparé dès le début du contrat. Ce fait a été confirmé par le personnel de la DGSI. Cela ne signifie pas que les agents de la DGSI n'administrent pas efficacement le contrat. Il est tout simplement difficile de tirer des conclusions sur la pertinence du CAM, car il n'est pas évident quelles activités ont été planifiées au début du contrat pour évaluer la qualité de chaque domaine spécifique du rendement de l'entrepreneur. De plus, l'absence d'un CAM est importante d'une autre perspective. La gestion de la DGSI déclare que, depuis environ août 1998, une décision a été prise pour réduire les ressources dédiées à l'administration du contrat ISM - GI, en passant d'environ 4,1 à 2,6 ETP. La gestion de la DGSI a pris cette décision en réponse aux pressions budgétaires qui existaient au niveau organisationnel. Sans un CAM documenté comme point de départ, il est difficile d'évaluer la pertinence des modifications apportées aux pratiques d'administration du contrat utilisées par la DGSI, tant du point de vue de la gestion des risques que celui de la meilleure valeur.

Recommandations n° 6

Nous recommandons que le chef des opérations :

- veille à ce qu'un CAM soit documenté officiellement par la DGSI pour tous les contrats importants actuels et futurs, en fonction de consultations appropriées avec les intervenants. Le CAM devrait souligner si certains aspects particuliers de l'exécution, conformément au contrat, risquent de ne pas être sujets à un contrôle adéquat de la qualité compte tenu des niveaux de ressources actuels;
- assure que le CAM soit examiné par le Comité de la technologie de l'information (TI); et
- approuve le CAM, d'après la recommandation du Comité de la TI, et reçoive des rapports de situation périodiques sur son efficacité.

4.2 Constatation : Le CAM lié aux contrats pour l'entretien et l'amélioration des systèmes Techsource et Intrepid varie considérablement, ce qui suggère l'existence de possibilités d'efficience.

Parmi l'échantillon des contrats, deux (c.-à-d. Certus et Neodyne/Compaq) portaient sur l'entretien et l'amélioration du système Intrepid. Les gestionnaires responsables d'administrer ces contrats ont mis en oeuvre un CAM très détaillé. Une base de données sur les « rapports de problèmes » (RP) est maintenue. Chaque problème ou amélioration est attribué à un numéro dans la base de données RP. Un dossier RP séparé est ouvert pour chaque problème ou amélioration. Les tâches nécessaires pour répondre au problème ou à l'amélioration ou pour les aborder sont individuellement identifiées et

suivies dans la base de données RP. Une estimation de leur niveau d'effort et une date d'achèvement cible sont également définies et saisies dans la base de données RP. Une fois que la tâche est menée bien, le niveau d'effort réel et la date d'achèvement sont entrés dans le système RP. Une feuille couverture est jointe à chaque dossier RP sur laquelle les représentants de la DGSi et du secteur d'exécution apposent leur signature en guise d'acceptation du produit ou du résultat produit. Cela s'inscrit dans la lignée des pratiques officielles d'assurance et de contrôle de la qualité qu'utilise le gestionnaire de la DGSi. Des discussions informelles et des réunions du personnel servent également comme moyen de mesurer le rendement de l'entrepreneur.

À l'opposé, une approche moins détaillée a été utilisée pour l'application du CAM lié au contrat de l'échantillon (c.-à-d. Conseils à la DGSi) dans le cadre duquel certains des travaux exécutés portaient sur l'entretien et l'amélioration du système Techsource. Un formulaire d'autorisation de tâches (FAT) est préparé. Un « numéro de demande » et un « montant maximal de demande » sont spécifiés pour les besoins de suivi. Un énoncé des travaux est joint au FAT. Alors qu'une base de données avait été utilisée pour la description, l'établissement du coût et le suivi du progrès réalisé dans les tâches individuelles liées à l'entretien et à l'amélioration du système Intrepid, une telle base de données n'a pas été utilisée en ce qui concerne le système Techsource. Le gestionnaire de la DGSi a évalué le rendement de l'entrepreneur principalement par des réunions d'avancement toutes les deux semaines, par l'établissement de pratiques de gestion des versions et par des interactions et des discussions quotidiennes.

La gestion de la DGSi déclare que les différences susmentionnées dans le CAM reflètent, en partie, les différentes pratiques opérationnelles au sein des unités respectives responsables de l'entretien et de l'amélioration des systèmes Intrepid et Techsource avant de centraliser la technologie de l'information en 1997. La gestion ajoute que l'harmonisation des pratiques opérationnelles pose un défi.

En conclusion, bien qu'il n'existe aucune façon unique d'administrer un contrat, l'équipe de vérification ne s'attendait pas à voir un tel écart dans les CAM respectifs, compte tenu de la nature similaire des services offerts. Selon toute vraisemblance, il existe des problèmes d'efficacité qui méritent l'attention de la gestion de la DGSi.

Recommandation n° 7

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que les CAM associés aux contrats pour les services d'entretien et d'amélioration relatifs aux systèmes Techsource et Intrepid soient examinés dans le but d'identifier les pratiques exemplaires et les améliorations possibles de l'efficacité.

4.3 Constatation : L'approche utilisée pour communiquer les décisions doit être raffinée afin d'améliorer la transparence du processus décisionnel.

La gestion de la DGSi s'est efforcée d'établir une relation professionnelle indépendante avec les ressources contractuelles. Il s'agit d'une approche appropriée car elle maximise le rendement des ressources investies dans le contrat. Cela contribue à la réalisation de la meilleure valeur. Toutefois, le personnel de la DGSi a commenté que les décisions prises par la gestion de la DGSi, à la suite

d'une consultation étroite et d'après l'apport des ressources contractuelles, ne leur paraissent pas toujours transparentes. Les employés jugent qu'ils ne sont pas bien consultés parfois et qu'ils ne comprennent pas tout à fait la raison d'être de certaines décisions prises. Cela ne signifie pas que la relation établie entre la gestion de la DGSI et ses ressources contractuelles soit inappropriée. Néanmoins, cela a nui au moral d'un certain nombre d'employés de la DGSI interrogés par l'équipe de vérification.

La création de relations, tant avec le personnel qu'avec les ressources contractuelles, est un domaine « non technique », délicat et difficile à gérer. Cela s'applique particulièrement à la DGSI, car elle fait souvent appel aux services de ressources contractuelles. Il s'agit également d'un domaine qui peut influencer rapidement le moral du personnel. Il y a certaines indications qui laissent croire que des améliorations pourraient être apportées à la manière dont la DGSI gère ses relations avec le personnel et les ressources contractuelles. Bien que l'équipe de vérification ne puisse déterminer dans quelle mesure les commentaires exprimés par certains des employés de la DGSI interrogés sont représentatifs des opinions soutenues au niveau de la Direction générale, ces commentaires touchent des questions en matière de moral, ce qui constitue un domaine qui mérite l'attention minutieuse de la gestion.

Recommandation n° 8

Nous recommandons que la gestion de la DGSI devienne de plus en plus à l'écoute des sensibilités du personnel relativement aux relations qu'elle entretient avec les ressources contractuelles. Dans la mesure du possible, les décisions devraient être prises et communiquées d'une manière ouverte et transparente afin de mieux gérer les sensibilités du personnel.

4.4 Constatation : En général, les modifications contractuelles étaient justifiées de façon appropriée, dans les limites des niveaux de pouvoirs délégués. La qualité de la documentation relative au soutien des prix et les négociations entreprises pourraient toutefois être améliorées. Bien que la certification des services rendus conformément à l'Article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) soit exercée par un individu ayant une autorité appropriée, la vérification justificative et détaillée des comptes ne se manifestait pas de façon uniforme.

Des modifications ont été apportées à quatre (c.-à-d. Certus, Neodyne/Compaq, Gamet - Conseils à la DGSI et ISM - GI) des six contrats de l'échantillon examiné. Dans l'ensemble, les dossiers contractuels contenaient une justification adéquate pour les modifications examinées. Les justifications mettaient l'accent, en général, sur la description du potentiel d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes. Les autorités déléguées pour les modifications contractuelles étaient également respectées de façon uniforme. Voilà les aspects positifs des pratiques de gestion des changements au sein de la DGSI. Il existe toutefois des domaines qui pourraient être améliorés. Ces possibilités sont discutées ci-dessous.

La valeur ou le « prix » d'une modification devrait être adéquatement appuyé dans les dossiers contractuels. Des documentations devraient exister où l'on décrit clairement la justification du prix,

en vue de fournir l'assurance que le prix tient compte de l'étendue des travaux liés à la modification. Les dossiers contractuels examinés ne contenaient pas de façon uniforme ce type de documentation, à l'exception du contrat ISM - GI. Par exemple :

- ❑ une modification de 46,1K \$ a été apportée au contrat de Certus, le 6 novembre 1998, ce qui a fait passer la valeur révisée à 169,1K \$. Cela reflète une augmentation de 75 jours dans le nombre de jours contractuels, avec un taux quotidien connexe de 575 \$. Or, il n'y avait aucune documentation dans le dossier pour indiquer la justification d'une augmentation de 75 jours;
- ❑ le contrat de Neodyne a été modifié de 60,9K \$, le 10 novembre 1998, ce qui correspond à une augmentation de 99 jours dans le nombre de jours contractuels, avec un taux quotidien de 575 \$. Encore une fois, la justification de l'augmentation de 99 jours n'était pas indiquée dans le dossier contractuel; et
- ❑ une modification de 78K \$ a été apportée au numéro de demande C0007, dans le contrat Gamet - Conseils à la DGSI, le 28 février 1999. Cela représente une augmentation de 120 jours à un taux quotidien de 650 \$ et un report de la date d'achèvement pour le 28 février 1999. La justification pour l'augmentation de 120 jours n'était pas décrite dans les dossiers contractuels. De plus, il semble que la modification ait été apportée rétroactivement, car la modification avait été autorisée par le gestionnaire de la DGSI au jour qui coïncidait avec la date d'achèvement révisée (c.-à-d., le 28 février 1999).

La négociation des prix fait également partie intégrante du processus de gestion des changements. Les dossiers contractuels devraient contenir non seulement une description de la base de la valeur d'une modification, mais aussi les preuves d'un processus de négociation ou la justification de ne pas y avoir eu recours. Pour les modifications examinées dans l'échantillon, on n'a pas pu retracer une telle documentation de façon uniforme dans les dossiers contractuels. Toutefois, la deuxième modification apportée au contrat ISM - GI représente une exception. Dans une demande de modification de contrat datée du 9 décembre 1997, préparée par TPSGC, qui agissait à titre d'autorité contractante, il est énoncé que de « vastes négociations avec ISM ont donné lieu à une réduction du prix d'achat, ce qui représente une économie considérable de 281 424,00 \$. » Cela démontre que la négociation de la valeur d'une modification peut entraîner des économies non négligeables à l'État. C'est pourquoi il est important de documenter le bien-fondé dans les situations où une décision est prise à l'effet de ne pas négocier la valeur de la modification.

L'équipe de vérification a constaté qu'un contrat séparé, pour des services similaires, voire presque identiques, avait été utilisé lorsqu'on a déterminé que des fonds insuffisants existaient aux termes du contrat de Gamet sur la planification et la recherche stratégiques. La facture numéro 2476C, datée du 31 décembre 1998, d'un montant de 4 221,50 \$ a été reçue par la DGSI le 5 janvier 1999. La division des finances de l'OPIC a informé la DGSI que le contrat n'avait pas les fonds suffisants (c.-à-d., n° 8-4394) pour couvrir le montant facturé. La facture a été subséquemment imputée au contrat n° 4715A, le 20 janvier 1999. Cela indique qu'un contrat séparé (c.-à-d., n° 4715A) a été utilisé pour

couvrir les dépenses, au lieu de modifier le contrat original n° 8-4394. Cela crée la perception d'un dédoublement de contrat.

Des procédures adéquates de vérification des comptes sont nécessaires pour appuyer la certification des facteurs des fournisseurs en vertu de l'Article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP). Ces procédures comprennent, par exemple, la vérification de l'exactitude arithmétique d'une facture et sa conformité aux modalités et conditions financières du contrat.

Les factures liées aux six contrats examinés de l'échantillon contenaient une certification en vertu de l'Article 34. En outre, la certification avait été accordée par une personne qui avait l'autorité appropriée déléguée. Bien que les dossiers contractuels ne contiennent pas uniformément des preuves quant à la certification en vertu de l'Article 34, tel n'est pas le cas avec les procédures requises pour la vérification des comptes. On a noté certains cas où une facture ne comportait aucun signe visible de vérification autre que la signature liée à l'Article 34. Le Tableau I fournit des exemples où cette observation a été notée durant l'examen de l'échantillon des contrats.

Comme preuves d'une vérification détaillée des comptes, mentionnons une certaine forme de marque de pointage ou de symbole ou une étampe. L'application de ce type de procédure pourrait servir à indiquer que l'information spécifique contenue dans la facture a été vérifiée en regard des modalités et conditions du contrat. L'équipe de vérification ne suggère pas que les factures citées au Tableau I n'ont pas fait l'objet d'une vérification détaillée des comptes. Les agents de la DGSi déclarent que la certification en vertu de l'Article 34 signifie qu'on a réalisé une vérification détaillée. Toutefois, l'équipe de vérification croit que cette assertion pourrait être mieux démontrée et appuyée en complétant la certification en vertu de l'Article 34 avec des preuves qui indiquent que d'autres procédures ont été effectuées (c.-à-d., prolongements et ajouts vérifiés, taux quotidien convenu pour le contrat, heures totales tracées pour les feuilles de temps approuvées, etc.)

Recommandation n° 9

Nous recommandons que le chef des opérations coordonne l'élaboration des éléments suivants :

- un guide concis et convivial d'administration des contrats, tout en sensibilisant les intervenants et en surveillant de près son application. Le point de mire du guide devrait être similaire à celui décrit dans la Recommandation 3 ci-dessus; et
- une procédure qui montre des preuves adéquates de la vérification détaillée des comptes à l'appui de la certification en vertu de l'Article 34 de la LGFP.

Tableau I

Office de la propriété intellectuelle du Canada Vérification de la fonction de passation des marchés de la DGSI Échantillon de factures - Aucune preuve de procédures de vérification détaillée des comptes		
Échantillon de contrats		Échantillon de factures
Gamet - Conseils à la DGSI (concurrentiel - TPSGC)	31 mars 1998	74 750,19 \$
	30 avril 1998	63 995,63 \$
	31 juillet 1998	55 878,97 \$
Gamet - Planification et recherche stratégiques (non concurrentiel)	30 novembre 1998	4 708,00 \$
	31 décembre 1998	4 221,50 \$
Gamet - Indicateurs du rendement (non concurrentiel)	26 février 1999	8 025,00 \$
ISM - GI (concurrentiel - TPSGC)	31 mars 1998	86 798,40 \$
	31 mars 1998	248 848,98 \$
	31 mai 1998	658 050,00 \$
Certus (concurrentiel - OPIC)	28 février 1998	3 411,65 \$
	29 mai 1998	10 695,00 \$
Neodyne/Compaq (concurrentiel - OPIC)	30 juin 1998	10 593,00 \$
	30 septembre 1998	10 516,50 \$

OFFICE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE DU CANADA

DGSi - VÉRIFICATION DE LA PASSATION DES MARCHÉS

LISTE DES CONTRATS DANS L'ÉCHANTILLON

Fournisseur	Description	Mode	CR	Autorisé par	Valeur du contrat original + Modifications
Gamet Consultants Inc.	Planification et recherche stratégiques	NC	K4200	H. Denolf	21 186,00 \$
Gamet Consultants Inc.	Experts-conseils de la DGSi	C - PWGSC	Divers	N. Kraya	2 000 000,00 \$
Gamet Consultants Inc.	Indicateurs du rendement	NC	K4100	D. Major	8 025,00 \$
Certus Concept Online	Intrepid Cobol	C - OPIC	K2340	M. Chrétien	169 193,75 \$
IBM Canada Ltd.	FM	C - PWGSC	K3300	N. Kraya	22 228 428,41 \$
Neodyne (Compaq)	Intrepid II	C- OPIC	K2350	M. Chrétien	134 739,75 \$

Nota

NC = Non concurrentiel, C = Concurrentiel

CR = Numéro du Centre de responsabilité

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

- ! M. Nabil Kraya - DGSI
- ! M. David Major - DGSI
- ! M. Richard Perron - DGSI
- ! M. Henri Denolf - DGSI
- ! M. Richard Toutloff - DGSI
- ! M. Michel Chrétien - DGSI
- ! M. Graham Frost - DGPFA
- ! M. André Rousseau - Finances-OPIC
- ! Mme Ginette Maisonneuve - Finances-OPIC
- ! M. Pierre Trépannier - Secteur d'exécution des brevets
- ! M. Doug Kuentze - Secteur d'exécution des marques de commerce
- ! M. John Rombouts - Secteur d'exécution des marques de commerce

CRITÈRES DE LA VÉRIFICATION

Étape 1 - Définition et sélection des besoins

Cette étape vise à définir les besoins du programme et à éliminer les demandes de produits et services qui sont inacceptables, indûment dispendieuses ou inutiles, afin d'assurer que la DGSI achète avec intégrité uniquement ce dont elle a besoin.

Voici les critères pertinents à la vérification :

- Le besoin du contrat devrait être clairement établi et lié aux exigences de programme.
- Une analyse de « faire ou de faire faire » devrait être préparée pour justifier la décision de répondre à une exigence par le biais de ressources contractuelles externes.
- Un énoncé des travaux clair devrait être préparé pour détailler les attentes en matière de rendement, de temps, de service et de coûts.
- L'énoncé des travaux devrait être approuvé par une autorité appropriée.

Étape 2 - Appel d'offres

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'appel d'offres sont ouvertes, équitables et favorables à la réalisation de la meilleure valeur. Voici les critères pertinents à la vérification :

- Les pratiques d'appel d'offres devraient être ouvertes et équitables pour la collectivité des fournisseurs.
- Les décisions d'attribuer un contrat à un fournisseur exclusif devraient être justifiées conformément aux exceptions prévues dans le Règlement sur les contrats de l'État.

Étape 3 - Exécution des marchés

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'administration des contrats assurent que le fournisseur exécute ce dont il a été convenu, à la date convenue et pour le prix convenu. Voici les critères pertinents à la vérification :

- Les factures devraient être certifiées en vertu de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques par une personne ayant une autorité de signature déléguée appropriée.
- Les dossiers devraient renfermer des preuves indiquant que les produits livrables sont offerts conformément aux attentes en matière de temps, de coûts, de rendement et de qualité spécifiées dans le contrat.
- Les modifications contractuelles devraient être justifiées et approuvées de façon appropriée.

Réponse de la gestion

Contexte

L'Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC), par l'intermédiaire du sous-ministre adjoint, Secteur des opérations, a demandé à la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'inclure une vérification de la fonction de passation de marchés de la Direction générale des services informatiques (DGSi) dans le cadre du Plan de la DGVE en 1999-2000. Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer si :

- le processus d'appel d'offres utilisé dans l'octroi de contrats de la DGSi est conforme aux politiques et aux règlements du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de passation des marchés; et
- si la fonction de passation des marchés de la DGSi est gérée de façon économique, efficiente et efficace en vue de favoriser la réalisation de la meilleure valeur et l'accomplissement des objectifs de gestion stratégique de la DGSi.

La portée de la vérification a englobé un échantillon de six contrats qui visaient les exercices 1997/98 et 1998/99. L'échantillon comprenait les types de contrats suivants : deux contrats non concurrentiels, deux contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et deux contrats concurrentiels par le biais de TPSGC. La vérification a mis l'accent sur les trois étapes suivantes du cycle relatif à la passation des marchés : définition et sélection des besoins, appel d'offres et exécution des marchés. Les pages suivantes décrivent les résultats de la vérification liés à chacune des étapes.

Atelier sur la gestion du risque

Dans l'ensemble, les résultats donnant lieu aux recommandations de la présente vérification confirment les risques et les contrôles identifiés dans le plan d'action qui avait été produit dans le cadre de l'Atelier sur la gestion du risque, en mai 1999, relativement aux deux objectifs de gestion de la technologie de l'information (TI) élaborés durant l'atelier. Ces objectifs sont les suivants :

- la gestion de la TI reposera sur les objectifs opérationnels et financiers de l'OPIC et sera alignée avec ces derniers; et
- l'entretien de la TI existante et l'investissement dans la nouvelle TI appuieront la réalisation des objectifs stratégiques de l'OPIC et la prestation de services de calibre mondial en matière de propriété intellectuelle (PI).

Évaluation générale

De façon générale, les processus d'appel d'offres liés aux six contrats de la DGSi dans l'échantillon examiné sont conformes aux politiques et aux règlements du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la passation des marchés. La gestion de la DGSi s'efforce d'attribuer et de gérer ses contrats d'une manière efficace en matière de coûts en vue d'atteindre la meilleure valeur. Toutefois, la qualité de la documentation des dossiers de marchés ne démontrent pas de façon uniforme la réalisation de ces objectifs.

Réponse :

De façon générale, on a jugé que le rapport de vérification était équitable et, dans de nombreux cas, assez complémentaire aux pratiques de la DGSJ. Dans son évaluation globale, le rapport confirme que la DGSJ est conforme aux règlements et que la gestion de la DGSJ s'efforce d'attribuer et de gérer des contrats d'une manière efficace en matière de coûts. La plupart des recommandations relatives aux pratiques de la DGSJ mettent l'accent sur l'intégralité de la documentation dans les dossiers contractuels et sont considérées raisonnables. Le rapport contient également des recommandations de nature plus générale qui doit être abordée par l'OPIC dans son ensemble. Nous sommes, en général, d'accord avec le rapport. Un plan d'action sera préparé et mis en oeuvre dans l'exercice de 2000/2001 pour traiter les questions soulevées dans la vérification.

Étape 1 - Définition et sélection des besoins

Cette étape vise à définir les besoins du programme et à éliminer les demandes de produits et services qui sont inacceptables, indûment dispendieuses ou inutiles, afin d'assurer que la DGSJ achète avec intégrité uniquement ce dont elle a besoin.

Constatation (se reporter à la section 2.1)

- La gestion de la DGSJ a passé au crible de façon appropriée le besoin lié aux six contrats examiné dans l'échantillon grâce à l'établissement de ses priorités pour les exercices 1997-98 et 1998-99. La préparation des plans d'immobilisation à long terme pour 1997-98 et 1998-99 a également permis au Comité exécutif de l'OPIC d'exercer une fonction d'examen et d'interrogation.
- Une vision de la gestion de la technologie de l'information (TI) a été documentée par la DGSJ dans le Plan d'automatisation à long terme (PALT) en mai 1998. Le PALT n'a pas été approuvé officiellement par le Comité exécutif de l'OPIC et il n'a pas été révisé de façon à refléter la situation financière prévue de l'organisation. Par conséquent, les décisions ont été prises durant l'exercice de planification opérationnelle de 1999-2000 afin de réduire les budgets de fonctionnement, d'entretien et d'immobilisation, sans l'avantage d'avoir une vision approuvée et mise à jour de la gestion de TI à long terme. Cela n'a pas offert le meilleur contexte pour sélectionner les propositions de projets en TI.

Recommandation n° 1

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que :

- le PALT soit mis à jour de façon à refléter la vision stratégique générale, les réalités fiscales actuelles et les intérêts des intervenants;
- que la stratégie actuelle de ressourcement du PALT, qui représente une combinaison d'équivalents temps plein et de ressources contractuelles, soit mise à jour;
- le Comité exécutif de l'OPIC approuve le PALT révisé et la stratégie de ressourcement qui s'y rattache; et
- le PALT approuvé serve d'une base pour la sélection et l'approbation des propositions de projets en TI dans le cadre du processus de planification opérationnelle et qu'il soit utilisé tout au long

de l'exercice financier, de pair avec le plan d'immobilisation à long terme, pour la sélection et l'approbation des projets en TI.

Réponse n° 1

En accord.

La recommandation de mettre à jour le PALT de façon à refléter la vision stratégique de l'organisme et ses réalités fiscales actuelles est valide. Le Comité de la TI devrait entreprendre cette initiative sur une base prioritaire.

Une grande partie des problèmes qu'a connus la DGSI au cours des deux dernières années est le résultat des orientations changeantes de l'OPIC. Comme il fallait aborder une importante crise budgétaire et financière, la gestion de l'OPIC a dû repenser et rétablir ses priorités, y compris les priorités qui sous-tendent les orientations en matière de TI. Comme résultat, son point de mire a été la responsabilité fiscale saine, la confirmation des objectifs opérationnels et la mise en oeuvre d'un processus de régie pour aligner les investissements en TI avec les objectifs opérationnels. Ainsi, l'OPIC (par l'intermédiaire de son nouveau Comité de la TI) est désormais bien placé pour mettre à jour et approuver son PALT.

Constatation (se reporter à la section 2.2)

Malgré les quelques progrès réalisés au cours des six derniers mois, il n'existe toujours aucun cadre documenté visant à intégrer efficacement les efforts de planification financière, opérationnelle et de TI de l'OPIC. Les attentes de la gestion supérieure devraient être articulées clairement en ce qui concerne les éléments suivants : les activités à achever, les principaux jalons à atteindre, les résultats à produire, une description des rôles et des responsabilités des participants, la composition et le mandat du ou des comités, les structures pour la représentation des intervenants et les critères pour l'évaluation, l'établissement de la priorité et l'approbation des propositions de projets en TI.

Recommandation n° 2

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que les efforts de planification de la DGSI, des gestionnaires de produits et de la Direction générale de la planification, des finances et de l'administration (DGPFA) soient mieux intégrés de façon suivante : documenter un processus de planification financière, opérationnelle et de TI; sensibiliser les intervenants; et surveiller de près son application. Le processus établi devrait être basé sur l'apport des intervenants pour promouvoir sa « participation ».

Réponse n° 2 :

En accord.

Le fusionnement des fonctions de planification stratégique et organisationnelle de l'OPIC avec les fonctions financières et administratives a été mené à terme en septembre 1999 avec la création de la nouvelle Direction générale de la planification, des finances et de l'administration (DGPFA). De plus, la structure des comités de l'OPIC a été reconçue en vue d'améliorer et de faciliter la prise de décisions dans tous les domaines, y compris la technologie de l'information. À cet égard, un Sous-comité de la TI (qui relève du Comité exécutif) a été créé pour établir une vision de TI pour l'OPIC; pour agir à titre de point focal pour la régie de la TI à l'échelle organisationnelle; pour

fournir des conseils sur la restructuration de la TI; pour examiner, prioriser et approuver les initiatives de TI, y compris le commerce électronique; et pour approuver le Plan d'immobilisation à long terme et fournir un endossement organisationnel aux investissements en TI. Pour aider dans ses activités, le Sous-comité de la TI a établi deux groupes de travail permanents : le Groupe de travail sur l'analyse de rentabilisation et l'examen des projets et le Groupe de travail sur les normes et l'infrastructure.

Les rôles et responsabilités de la nouvelle structure des comités seront documentés dans le cadre du mandat des comités, qui inclura les produits livrables de chaque comité. Par exemple, le comité d'examen de l'analyse de rentabilisation examinera les analyses de rentabilisation pour déterminer si elles sont alignées avec les objectifs opérationnels et si elles respectent les priorités spécifiques énoncées annuellement dans le Plan d'activités de l'OPIC.

De plus, l'OPIC documentera ses processus de planification opérationnelle, financière et de TI. La sensibilisation du personnel et des intervenants clés se poursuivra. L'efficacité des processus de planification et des structures de régie sera étroitement surveillée et ajustée au besoin.

Étape 2 - Appel d'offres

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'appel d'offres sont ouvertes, équitables et favorables à la réalisation de la meilleure valeur.

Constataion (se reporter aux sections 3.1 et 3.2) - Contrats concurrentiels par le biais de l'OPIC et de TPSGC

- Dans l'ensemble, les demandes de propositions (DDP) émises pour les exigences des appels d'offres concurrentiels sont de haute qualité. Les critères obligatoires et cotés sont bien décrits, ainsi que la base de leur évaluation. Des « guides » d'évaluation ont été préparés avec discipline pour encourager une évaluation uniforme des propositions par chaque membre de l'équipe d'évaluation.
- La qualité des dossiers contractuels pourrait être améliorée. L'évaluation des propositions par les membres individuels n'était pas toujours retraceable. Lorsqu'ils sont inscrits en dossier, la justification des points assignés aux critères cotés n'était pas toujours manifeste. Dans les cas où seule une soumission valide avait été reçue, les négociations ne disposaient pas de documentation. Le résultat de l'examen des DDP et du contrat provisoire mené par l'agent d'approvisionnement financier et le chef, Gestion budgétaire et financière, DGSI, ne figurait généralement pas dans le dossier contractuel.
- Il existe une certaine confusion relativement aux rôles, responsabilités et autorités respectifs du personnel de Finances et de la DGSI de l'OPIC dans le cadre du processus de passation des marchés. De plus, les gestionnaires du centre de responsabilité (CR) de la DGSI ont obtenu une pleine autorité de passation des marchés car il n'existe aucun montant seuil progressif d'autorités. Par conséquent, cela limite le nombre des projets où le directeur et les directeurs adjoints de la DGSI examinent et interrogent officiellement les décisions de passation des marchés prises par le personnel. Toutefois, en vue de renforcer ce processus durant neuf des derniers vingt-quatre mois, le directeur de la DGSI a souligné qu'il avait approuvé toutes les dépenses de la Direction générale

Recommandation n° 3

Nous recommandons que le chef des opérations, en consultation avec tous les intervenants, veille à ce que l'OPIC adopte un guide de passation des marchés, concis et convivial; sensibilise les utilisateurs; et surveille de près son application. Le guide devrait viser à définir le rôle, les responsabilités et les autorités des intervenants, les activités minimales à exécuter, les résultats à produire et la documentation à retenir. Le Bulletin des marchés de services (POL 005), diffusé par la Direction générale du contrôleur, le 8 décembre 1999, devrait être consulté et, s'il y a lieu, adapté pour répondre aux besoins de l'OPIC.

Réponse n° 3 :

Nous sommes tout à fait d'accord avec la recommandation à l'effet que l'OPIC, en consultation avec la Direction générale du contrôleur d'Industrie Canada, établisse un guide concis et convivial sur la passation des marchés.

Ce guide définira le rôle, les responsabilités et les autorités des intervenants. Une attention particulière sera placée sur l'établissement d'un dossier contractuel avec une piste de vérification complète relativement au contrat, y compris tous les documents contractuels (demande de proposition, soumissions des fournisseurs, contrats, correspondance, etc.), les options envisagées, les consultations avec les experts d'IC, les décisions et une justification écrite qui explique la raison d'avoir choisi l'entrepreneur retenu, les approbations, les modifications et les autorités impliquées.

Une fois que le guide aura été élaboré, tous les intervenants, particulièrement le personnel de la DGSI, recevront une formation sur son utilisation. Un plan de formation sera élaboré, les intervenants seront identifiés et la formation sera mise en oeuvre. La trousse de formation sera mise à jour au besoin et la formation sera accordée au fur et à mesure des besoins une fois que la formation initiale aura été menée à bien.

Recommandation n° 4

Nous recommandons que le chef des opérations réexamine, en consultation avec la gestion de la DGSI et les représentants de la DGPFA, les niveaux d'autorité délégués au personnel de la Direction générale et évalue la mesure dans laquelle ils donnent lieu à un examen suffisant, à une interrogation et à une approbation des décisions de passation des marchés aux niveaux du directeur et des directeurs adjoints de la DGSI, tout en favorisant l'efficacité des exploitations.

Réponse n° 4 :

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Cela devrait faire partie d'un guide convivial de passation des marchés qui sera examiné par le Sous-comité de la DGPFA. Les gestionnaires dotés de l'autorité déléguée pour attribuer des contrats de services ont été bien renseignés au sujet de leurs responsabilités liées à la planification des contrats, à la méthodologie de passation des marchés et à l'administration des contrats.

Constatation (se reporter à la section 3.3) - Contrats non concurrentiels

Les contrats non concurrentiels examinés étaient justifiés de façon appropriée, conformément aux conditions énoncées dans le règlement sur les marchés de l'État. En général, les énoncés des travaux qui s'y rattachent étaient bien décrits. Toutefois, les produits livrables pourraient nécessiter une

description plus détaillée. Les dossiers contractuels n'étaient pas toujours complets. Les dossiers ne contenaient pas de façon uniforme des preuves relatives à la demande de propositions (DDP), à la réponse de l'entreprise et à l'examen des propositions et des négociations par le gestionnaire du CR.

Recommandations n° 5

Nous recommandons que :

- la gestion de la DGSi veille à ce que les produits livrables soient décrits plus clairement dans l'énoncé des travaux du contrat afin de faciliter l'administration des contrats; et
- la recommandation n° 3 ci-dessus s'applique également aux contrats non concurrentiels.

Réponse n° 5 :

En accord. Cela devrait faire partie du guide de passation des marchés.

Étape 3 - Exécution des marchés

Cette étape vise à déterminer dans quelle mesure les pratiques d'administration des contrats assurent que le fournisseur exécute ce dont il a été convenu, à la date convenue et pour le prix convenu.

Constatation (se reporter à la section 4.1)

Un cadre d'administration des marchés (CAM) identifie les activités prévues pour promouvoir la réalisation de la meilleure valeur durant la phase d'exécution du cycle de passation des marchés. Un CAM était en place pour l'échantillon des contrats examinés. Son degré de formalité variait parmi l'échantillon des contrats examinés. Dans un cas particulier, le CAM avait été documenté et sujet à un examen par la gestion de la DGSi. Cela représente une pratique positive. Toutefois, l'équipe de vérification a constaté qu'une telle approche officielle n'avait pas été adoptée pour le contrat le plus important à l'étude (c.-à-d., des dépenses mensuelles d'environ 225 000 \$). Cela ne signifie pas que les agents de la DGSi n'administrent pas efficacement le contrat. Il est tout simplement difficile de tirer des conclusions sur la pertinence du CAM, car il n'est pas évident quelles activités ont été planifiées au début du contrat pour évaluer la qualité de chaque domaine spécifique du rendement de l'entrepreneur.

Recommandations n° 6

Nous recommandons que le chef des opérations :

- veille à ce qu'un CAM soit documenté officiellement par la DGSi pour tous les contrats importants actuels et futurs, en fonction de consultations appropriées avec les intervenants. Le CAM devrait souligner si certains aspects particuliers de l'exécution, conformément au contrat, risquent de ne pas être sujets à un contrôle adéquat de la qualité compte tenu des niveaux de ressources actuels;
- assure que le CAM soit examiné par le Comité de la technologie de l'information (TI); et
- approuve le CAM, d'après la recommandation du Comité de la TI, et reçoive des rapports de situation périodiques sur son efficacité.

Réponse n° 6 :

En accord.

On propose que les lignes directrices générales pour préparer un CAM soient incluses dans le document des lignes directrices de l'OPIC sur la passation des contrats.

La DGSI mettra en place un processus d'approbation du CAM pour tous les contrats importants conformément aux lignes directrices de l'OPIC sur la passation des marchés. Le CAM identifiera le niveau de ressources requis pour l'administration efficace du contrat. La DGSI mettra également en place un processus pour assurer l'uniformité dans l'application des pratiques de diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des divers produits livrables en vertu du contrat.

D'après les constatations, bien qu'il soit évident que le personnel de la DGSI déploie un effort considérable pour l'administration du contrat TechSource FM, il n'y avait aucun processus officiel documenté pour évaluer si des niveaux de service appropriés avaient été réalisés en vertu du contrat. Il importe de souligner ici que les processus de gestion en place pour fournir le soutien opérationnel nécessaire à Techsource sont matures et éprouvés tant au sein du secteur privé que du secteur public (la crème de la crème). L'évaluation des services offerts dans le cadre du contrat FM est surveillée par les moyens suivants :

- 1) des rapports qui sont normalisés dans l'industrie;*
- 2) des réunions quotidiennes entre l'entrepreneur, les représentants de la DGSI et les utilisateurs de l'OPIC;*
- 3) des réunions mensuelles durant lesquelles le personnel contractuel et la DGSI examinent le rendement du mois précédent, ainsi que les engagements à venir. Les exigences de rendement spécifiées dans le cadre de l'entente du niveau de service sont examinées;*
- 4) le Comité des opérations de Techsource et le groupe de soutien de Techsource se rencontrent également tous les mois pour examiner les questions;*
- 5) les réunions font l'objet de procès verbaux qui décrivent en détail les mesures à prendre si les exigences ou les niveaux de service ne sont pas satisfaisants.*

Bien que le processus ci-dessus ait été suivi de façon diligente depuis le déploiement de Techsource en juin 1997, il n'a pas été documenté.

Constatation (se reporter à la section 4.2)

Trois contrats à l'étude portaient sur la maintenance et les améliorations des systèmes Techsource et Intrepid. Les CAM connexes variaient grandement. Le CAM appliqué aux contrats relatifs au système Intrepid était beaucoup plus détaillé. Bien qu'il n'existe aucune façon unique d'administrer un contrat, l'équipe de vérification ne s'attendait pas à voir un tel écart dans les CAM respectifs, compte tenu de la nature similaire des services offerts. Selon toute vraisemblance, il existe donc des problèmes d'efficience qui méritent l'attention de la gestion de la DGSI.

Recommandation n° 7

Nous recommandons que le chef des opérations veille à ce que les CAM associés aux contrats pour les services d'entretien et d'amélioration relatifs aux systèmes Techsource et Intrepid soient examinés dans le but d'identifier les pratiques exemplaires et les améliorations possibles de l'efficacité.

Réponse n° 7 :

En accord.

On propose que les Services de développement de la DGSI entreprennent une analyse des pratiques employées dans l'administration des contrats de service pour Intrepid et Techsource afin d'évaluer leur efficacité et leur efficacité respectives et de formuler des recommandations d'amélioration au besoin.

Constatation (se reporter à la section 4.3)

La gestion de la DGSI s'est efforcée d'établir une solide relation professionnelle avec les ressources contractuelles pour aider à réaliser la meilleure valeur. Toutefois, le personnel de la DGSI a commenté que les décisions prises par la gestion de la DGSI, à la suite d'une consultation étroite et d'après l'apport des ressources contractuelles, ne leur paraissent pas toujours transparentes. Cela ne signifie pas que la relation établie entre la gestion de la DGSI et ses ressources contractuelles soit inappropriée. Néanmoins, cela a nui au moral d'un certain nombre d'employés de la DGSI interrogés par l'équipe de vérification.

Recommandation n° 8

Nous recommandons que la gestion de la DGSI devienne de plus en plus à l'écoute des sensibilités du personnel relativement aux relations qu'elle entretient avec les ressources contractuelles. Dans la mesure du possible, les décisions devraient être prises et communiquées, dans la mesure du possible, d'une manière ouverte et transparente afin de mieux gérer les sensibilités du personnel.

Réponse n° 8 :

On juge très valide la recommandation de traiter les « sensibilités du personnel » particulièrement dans un environnement où on dépend beaucoup de l'impartition. Tous les efforts seront déployés pour maximiser la participation du personnel aux réunions pertinentes avec les entrepreneurs, pour donner au personnel les possibilités de soulever leurs points de vue et pour maximiser leur apport dans le processus décisionnel qui touche l'organisme.

Constatation (se reporter à la section 4.4)

En général, les modifications contractuelles étaient justifiées de façon appropriée, dans les limites des niveaux d'autorité délégués. La qualité de la documentation relative au soutien des prix et les négociations entreprises pourraient toutefois être améliorées. Bien que la certification des services rendus conformément à l'Article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) soit exercée par un individu ayant une autorité appropriée, la vérification justificative et détaillée des comptes ne se manifestait pas de façon uniforme.

Recommandation n° 9

Nous recommandons que le chef des opérations coordonne l'élaboration des éléments suivants :

- un guide concis et convivial d'administration des contrats, tout en sensibilisant les intervenants et en surveillant de près son application. Le point de mire du guide devrait être similaire à celui décrit dans la Recommandation 3 ci-dessus; et
- une procédure qui montre des preuves adéquates de la vérification détaillée des comptes à l'appui de la certification en vertu de l'Article 34 de la LGFP.

Réponse n° 9 :

En accord. On propose que la DGPFA joue un rôle d'assurance de la qualité pour assurer que les lignes directrices sur la passation des marchés soient mieux appliquées à tous les contrats de l'OPIC. Comme on l'a mentionné dans la réponse à la recommandation n° 3, un plan de formation sera élaboré et mis en oeuvre. Le guide sur la passation des marchés identifiera les rôles et les responsabilités de chaque organisme. Le rôle lié à l'assurance de la qualité et au suivi sera identifié clairement dans le cadre du guide sur la passation des marchés.

Annexe V

Aide-mémoire pour le plan d'action - Réponse de la gestion

À la suite du rapport de vérification, la DGSI et la DGPFA ont examiné les recommandations énoncées et ont ensuite élaboré un aide-mémoire relatif au plan d'action pour les neuf recommandations présentées. Plus particulièrement, l'aide-mémoire précise les rôles et les responsabilités de la DGPFA, de la DGSI, du contrôleur, du Comité de la DGPFA, du Comité de la TI et du Comité exécutif de l'OPIC. L'aide-mémoire relatif au plan d'action énumère également les dates d'achèvement cibles pour chacun des produits livrables du plan d'action.

Le rapport de vérification a commenté sur trois principaux éléments :

1. Une vision
2. Une régie
3. Un guide de passation des marchés qui inclurait le Cadre d'administration des marchés.

Le tableau suivant résume les recommandations et les mesures à prendre :

(P)rimaire, (S)econdaire, (A)pprobation, (R)ecommandation

Recommandation	DGPFA	DGSI	Contrôleur	Comité de la DGPFA	Comité de la TI	Comité exécutif de l'OPIC	Date d'achèvement cible
1- PALT Le PALT doit être mis à jour pour refléter la vision stratégique organisationnelle et les réalités fiscales actuelles.	S	P			R	A	2 ^e T 2000-2001
2- Planification Établissement d'une structure de régie de la TI et prestation d'un Plan d'automation à long terme (PALT) aligné avec les priorités de l'OPIC. Documentation et sensibilisation relatives aux comités, aux mandats, au processus et aux produits livrables.	P	S			R	A	2 ^e T 2000/2001
3- Guide de passation des marchés Distribution d'un guide convivial sur la passation des marchés et prestation de formation.	P	S	S	R		A	2 ^e T 2000/2001
4- Délégation/Examen Le directeur de la DGSI examinera les autorités déléguées.	S	P	S				1 ^{re} T 2000-2001

5- Énoncé des travaux Produits livrables clairement définis dans les contrats.	P	S	S		Voir n° 3		2° T 2000/2001
6- Cadre d'administration des contrats Un CAM établi et approuvé par le Comité de la TI.	P	S	S		Voir n° 3		2° T 2000/2001
7- Harmonisation des pratiques (CAM)	S	P	S		Voir n° 3		2° T 2000-2001
8- Communications Réunions régulières, journées de réflexion, possibilités d'un apport du personnel dans la prise de décisions		P					continu
9 Sensibilisation (CAM), S34 Élaboration et mise en oeuvre d'un plan de formation	P	S	S		Voir n° 3		3° T 2000/2001

Nota

(1) Dans le graphique ci-dessus, nous abordons le deuxième élément (la régie) en identifiant que le Comité de la TI et le Comité exécutif de l'OPIC font partie de la régie.

(2) Le Cadre d'administration des marchés fera partie du Guide de passation des marchés.

(3) La DGSI et la DGPFA discuteront conjointement de tout matériel dans le cadre de l'approbation de demande.

Réponses

Le responsable primaire préparera ces éléments en consultation avec le responsable secondaire.

